

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Annika Lauk

PIIRIREŽIIMI TAGAMINE EESTI VABARIIGIS

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Jüri Saar

Tallinn
2018

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. EL INTEGREERITUD PIIRIHALDUS.....	7
1.1 Integreeritud piirihalduse olemus	7
1.2 Välispiiri valvamise põhimõtted	10
2. EESTI JA VENEMAA VAHELINE PIIRIJOON.....	15
2.1 Ajutise kontrolljoone kulgemine.....	15
2.2 Riigipiiri tähistamine.....	19
2.3 Piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus.....	22
2.4 Piiririba sätted riigipiiri seaduses.....	27
2.5 Piirilähedane ala ja sellega seonduvad piirangud.....	29
3. RIIKLIKU JÄRELEVALVE ERIMEETMED PIIRIKONTROLLIS.....	36
3.1 Riikliku järelevalve kohaldamise põhimõtted.....	36
3.2 Isikute piirikontrollis rakendatavad erimeetmed.....	41
3.2.1 Liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavad isikud.....	43
3.2.2 Kolmandate riikide kodanike põhjalik kontroll.....	47
4. PATRULL- JA VAATLUSTEGEVUSES KASUTATAVAD RIIKLIKU JÄRELEVALVE ERIMEETMED	51
4.1 Tehniliste sh elektroonsete vahendite kasutamine.....	51
4.2 Isiku kinnipidamisega seonduvad erimeetmed.....	53
4.3 Mehitamata õhusõidukist lähtuv oht.....	57
KOKKUVÕTE.....	62
BORDER REGIME IN THE REPUBLIC OF ESTONIA.....	67
KASUTATUD ALLIKAD.....	72
Kasutatud kirjandus.....	72
Kasutatud õigusaktid.....	74
Kasutatud kohtupraktika.....	77
Kasutatud elektroonilised allikad.....	77
Avaldamata allikad.....	77
LISAD.....	79
Lisa 1. Politsei- ja Piirivalveameti statistika.....	79
LIHTLITSENTS.....	80

SISSEJUHATUS

Riigi üheks olulisemaks tunnuseks on täpselt piiritletud ja kontrollitav territoorium. Riikide omavaheline territooriumite määratlemine toimub riikide vaheliste lepingute kaudu. Sellist liiki lepinguid nimetatakse piirilepinguteks. Mõtteline joon eraldab riigi territooriume teise riigi territooriumitest ja ühiskasutuses olevast avamerest või muudest veekogudest.¹

Eesti Vabariik (edaspidi *Eesti*) omab maismaapiiri sh jõe- ja järvepiiri nii Venemaa Föderatsiooniga (edaspidi *Venemaa*) kui Läti Vabariigiga (edaspidi *Läti*). Piirileping on sõlmitud vaid Lätiga.² Venemaaga senini piirilepingut sõlmitud ei ole, mistõttu käsitletakse kahe riigi vahelist piirihoont ajutise kontrolljoonena. Territoriaalse üksuse tunnustamisel riigina on üheks kriteeriumiks küll kindel territoorium, kuid samas ei tähenda naaberriikide vaheline piirivaidlus seda, et tegemist oleks oma riikluse kaotanud üksusega.³ Eesti ja Venemaa vahelise kontrolljoone asukoha üle sisuline vaidlus puudub.

Alates 2004. aastast, mil Eesti liitus Euroopa Liiduga (edaspidi *EL*, *LIIT*), muutus Eesti ja Venemaa vaheline kontrolljoon ka EL välispiiriks. Schengeni ühtse viisaruumiga liitus Eesti 21. detsember 2007. aastal, millega avanesid ühtlasi Schengeni alal mere- ja maismaapiirid ning alates 29. märtsist 2008. aastal kadus piirikontroll õhupiiridel.

Eestil on EL välispiiri valvajana oluline roll Schengeni ala turvalisuse tagamisel ja rahvusvahelise kohustuse täitmisel. Julgeoleku tagamiseks riigis ja EL-is tervikuna on tähtis, et suudame riigipiiri terviklikult valvata ning oleme võimelised ennetama, ära hoidma ja tõkestama selleks mitte ettenähtud kohas toimuva ebaseadusliku välispiiri ületused ning kontrollima piiriülest kuritegevust. Varasemalt kaugena näivad probleemid, näiteks massiline rändevoogude liikumine Euroopa suunal ja meie naabri Venemaa ettearvamatu käitumine on tänasel päeval reaalsus, mistõttu on piirihalduse tugevdamine ja välispiiride kontroll ülimalt oluline.

Hoiatava näitena riigipiiri tähistamise puudumisest ja halvast väljaehitamisest võib tuua Ukraina ja Venemaa vahelise piirihoone enne Ukraina suveräänsuse ja territoriaalse

¹ L. Mälksoo, K. Land, H. Lindpere, L. Madise, P. Pedak, H. Pisuke. Põhiseaduse § 122/2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

² Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline riigipiiri taastamise leping. – RT II 1994, 27, 104.

³ Ü. Madise jt (toim) (viide 1), § 122/4.

terviklikkuse vastaseid sündmusi.⁴ Rahvusvahelises praktikas väljendub territoriaalse terviklikkuse rikkumine selles, et riik kaotab täielikult või osaliselt kontrolli ja valduse enda territooriumi üle. See võib seisneda nii riigi territooriumi okupeerimises kui ka tema siseasjadesse sekkumises.⁵ 2014. aastal Eestis toimunud piirivahejuhtumi, kus rööviti Eesti territooriumilt Kaitsepolitsei ametnik, asukohas oli ajutine kontrolljoon puhastamata, piirimärkidega tähistamata ja puudus väljaehitatud piiririba ehk teisisõnu oli väga raske looduses aru saada, kus täpselt piirijoon kulgeb.

Riigipiiri valvamist ja haldamist korraldab Eestis Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*). PPA loodi tänasel kujul 1. jaanuaril 2010. aastal kui liideti eraldi asutustena tegutsenud Keskkriminaalpolitsei, Politseiamet, Julgestuspolitsei, Kodakondsuse- ja Migratsiooniamet ning Piirivalveamet. Piirivalve tööd juhtis asutuste liitmisest alates PPA-s piirivalveosakond ja seda kuni 1. oktoobrini 2014. Alates 1. oktoobrist 2014. aastast arendab ja korraldab piirivalve valdkonda PPA-s arendusosakonna integreeritud piirihalduse büroo. PPA struktuuriüksusteks on muuhulgas neli prefektuuri, mille struktuuriüksustena tegutsevad piirivalvebürood. Piirivalvebüroode koosseisu kuuluvad piirivalvekordonid, piiripunktid ja piiri- ja migratsioonijärelevalve talitused.

Oma piirikaitselikes tegevuses järgib PPA Schengeni õigusruumi, riigisiseseid õigusakte ja sõlmitud välislepinguid ning igapäevases töös tehakse EL ühtsete integreeritud piirihalduse põhimõtete alusel.

Siseriiklikult on kehtestatud riigipiiri seadusega (edaspidi *RiPS*)⁶ piirirežiimsed piirangud, millega on määratud kindlaks isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kord, kauba üle piiri toimetamise kord, ujuvvahendite territoriaal- ja sisemerre, samuti piiriveekogude Eestile kuuluvatesse vetesse sisenemise, nendes liikumise ja viibimise ning nendest väljumise kord, õhusõidukite Eestis õhuruumi sisenemise, õhuruumis liikumise ning õhuruumis väljumise kord, isikute ja transpordivahendite piiripunkti sisenemise, selles paiknemise ja sellest väljumise ning kaupade piiripunkti sisseveo, selles paiknemise ja sellest väljaveo kord. Samuti on võimalus piirata riigipiiri valvamist takistavat või piirirahu häirivat tegevust. RiPS-s on sätestatud riikliku järelevalve erimeetmed, mida on võimalik ametnikel riigipiiri valvamisel kohaldada. Riigipiiri valvamisel on piirirežiimi tagamine piirivalvurite igapäevatöö.

⁴ E. Rebo. Ukraina ja Gruusia on hoiatuseks, mis juhtub, kui piiri valmis ei ehita. – Eesti Päevaleht, 12.02.2018.

⁵ Ü. Madise jt (toim) (viide 1), § 2/2.

⁶ Riigipiiri seadus. – RT I 1994, 54, 902.

Riigipiiri valvamine on väga prioriteetne teema kõikidele riikidele, nii ka Eestile kuid antud valdkonda on Eestis uuritud üpris vähe. Mõned uurimus- ja magistrিতööd on koostatud Sisekaitseakadeemia piirivalve suunal.⁷ Uuritavad teemad on olnud enamasti EL õigusaktide kesksed või suunitlusega konkreetsele tegevusele, näiteks viisade väljastamisele piiril. Riigipiiri tähistamisega seonduvat, patrull- ja vaatlustegevuses erimeetmete kohaldamist ning kehtivaid piirirežiimseid piiranguid varem uuritud ei ole.

Käesoleva magistrিতöö üheks peamiseks eesmärgiks on analüüsida Eestis kehtivat piirirežiimi regulatsiooni koostoimes EL õigusega, võrrelda Eestis piirirežiimi naaberriikide Soome Vabariigi (edaspidi *Soome*) ja Läti õigusruumiga, seeläbi selgitada välja piirirežiimi kitsaskohad ning teha ettepanekuid piirirežiimsete piirangute parendamiseks. Ühe olulise teemana käsitletakse piirijoone tähistamist Eestis ja Venemaa vahelisel ajutisel kontrolljoonel. Analüüsimisel keskendub magistrিতöö autor Eesti ja Venemaa vahelisele ajutise kontrolljoone maismaaosale teostatavale patrull- ja vaatlustegevusele, piirijoone tähistamisele ja meetmetele, mis aitavad ennetada, avastada ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas toimuva ebaseadusliku riigipiiri ületuse ja piiriülese kuritegevuse ning tagavad riigi- ja piirijulgeolekut.

Tulenevalt eeltoodust on autor seadnud käesolevale magistrিতööle alljärgnevad hüpoteesid:

1. Eesti ja Venemaa vahelise ajutise kontrolljoone väljaehitamine aitab ennetada, avastada ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas toimuva ebaseadusliku riigipiiri ületuse ning piiriülese kuritegevuse;
2. Erinevate piirirežiimsete piirangute tõlgendamisel saame väita, et Eestis kehtib piirivöönd;
3. Riigipiiri valvamisel patrull- ja vaatlustegevusel kohaldamiseks lubatavad riikliku järelevalve erimeetmed ei ole piisavad.

Magistrিতöö on koostatud vastavalt uurimuse eesmärgile ja koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis antakse sissejuhatav ülevaate integreeritud piirihalduse olemusest, peamistest riigipiiri reguleerivatest õigusaktidest ja riigipiiri valvamise põhimõtetest. Teises peatükis analüüsib magistrিতöö autor Eesti ja Venemaa vahelise ajutise kontrolljoone kulgemist. Tuuakse välja ajutise kontrolljoone tähistamise, väljaehitamise ja piiririba taristuga seonduvad tegevused. Analüüsitakse erinevate piirirežiimsete piirangute olemust ja piiririba sõnastust ning võrreldakse seda Soome ja Läti õigusruumiga.

⁷ J. Breival. Magistrিতöö. Schengeni kompensatsioonimeetmed: rakendamine ja efektiivsus piirikontrolli taastamise näitel. Sisekaitseakadeemia: 2011.

Kolmas peatükk keskendub piiripunktis isikute piirikontrollis rakendatavatele erimeetmetele. Analüüsitakse ja võrreldakse omavahel Schengeni piirieskirja⁸ alusel tehtavaid toiminguid liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute ja kolmandate riikide kodanike piirikontrollis ning võrreldakse neid siseriiklikult sätestatud erimeetmetega. Patrull- ja vaatlustegevuses rakendatavaid erimeetmetest analüüsitakse neljandas peatükis. Lähemalt vaadatakse neist tehniliste sh elektroonsete vahendite kasutamist, isiku kinnipidamisega seonduvaid erimeetmeid ning võimalikke mehitamata õhusõidukite lennutajate suhtes rakendatavaid erimeetmeid.

Kokkuvõttes tuuakse välja vastused püstitatud hüpoteesidele ja selgitatakse seisukohti, milleni käesoleva magistritöö autor jõudnud on.

Arvestades magistritöö mahtu ja asjaolu, et riigipiiri valvamine on väga mahukas teema, siis ei analüüsita magistritöö raames lähemalt erinevat liiki piiride ja liikmesriikide välispiiride ületamisel kasutatavate erinevat liiki tarnspordivahenditega seotud erieskirju ning piirilt tagasisaatmist.

Magistritöö koostamisel on kasutatud analüütilist uurimismeetodit, kus süsteemselt ja võrdlevalt tõlgendatakse uurimuse põhiallikaid. Uurimise põhiallikateks on õigusaktid, EL seisukohad, rahvusvahelised lepinguid, õiguskirjandus, praktika ja kohtulahendeid. Arvestades teema spetsiifikat on uurimuse koostamisel olulisel kohal praktikute kogemused. Magistritöö koostamisel viidi läbi intervjuud Eesti ja Venemaa vahelise riigipiiri piiriesindaja Aimar Kõssiga, PPA arendusosakonna integreeritud piirihalduse büroo maismaapiiri valvamise teenuse planeerija Priit Järvpõlluga ning Eesti ja Venemaa piiri läbirääkimiste tehnilise komisjoni liikme Tõnu Raidiga.

⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/399, 9.03.2016, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) – ELT L77/1.

1. EL INTEGREERITUD PIIRIHALDUS

1.1 Integreeritud piirihalduse olemus

Integreeritud piirihalduse kontseptsioon loodi Euroopa Nõukogu 14.-15.detsembril 2001. aastal Laekenis (Brüsseli linnaosa) toimunud kohtumisel eesistuja lõppjärelde nr 42 rakendamiseks. Euroopa Nõukogu lõppjärelde kirjeldas, et EL välispiiride kontrolli parem haldamine aitab võidelda terrorismi, illegaalse immigratsiooni võrgustike ja inimkaubanduse vastu. Euroopa Nõukogu palus Euroopa Komisjoni töötada välja kord koostöö tegemiseks välispiiride kontrolli eest vastutavate ametkondade vahel ja uurida tingimusi, millised välispiiri kontrolli ühised mehhanismid või ühised teenistused võiksid olla loodud. Nõukogu ja liikmesriike paluti astuda samme ühtse viisatuvastussüsteemi ja ühtsete konsulaartenistuste loomiseks.⁹

Laekeni lõppjärelde tulemusena esitas Euroopa Komisjon 2002. aasta mais teatise liikmesriikide integreeritud piirihalduse kohta. Milles rõhutab veelkord Laekeni lõppjärelde mõtet sidusa, efektiivse ja ühtse EL välispiiride halduse kohta, milline peaks tagama tõhusama julgeoleku ja kodanike ühiselt valitud edasise arengu ja jagatud alale kuulumise tunnetuse.¹⁰

Brüsselis 4.-5.detsembril 2006. aastal toimunud justiits- ja sideküsimumste nõukogu istungil jõuti integreeritud piirihalduse mõiste sisustamise osas ühtsele arusaamisele. Nimetatud mõiste pidi hõlmama endas Schengeni piirieskirjades määratletud piirikontrolli sh asjakohaseid riskianalüüse ja kriminaaluuret, efektiivset koostööd kõikide pädevate õiguskaitseasutuste vahel piiriüleste kuritegude ja uurimise eesmärgil, neljatasandilist riikidesse sissepääsu kontrollimise mudelit (kolmandates riikides võetavad meetmed, koostöö naaberriikidega, piirikontroll, vaba liikumise alal võetavad kontrollimeetmed), asutuste vahelist koostööd piiri haldamise eesmärgil (piirivalve, toll, julgeolekuasutused) ning rahvusvahelist koostööd ja liikmesriikide ja liidu institutsioonide ja muude ühenduste tegevuse koordineerimist sidususe

⁹European Presidency conclusions. European Council Meeting in Laeken 14.-15.12.2001 lk 12. - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf (12.02.2018).

¹⁰ Euroopa Komisjon. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union. 05.2002. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0233> (12.02.2018).

tagamisel. Ühtlasi on Schengeni kataloog nimetanud integreeritud piirihalduse mudelit piirihalduse peamiseks nurgakiviks.¹¹

Integreeritud piirihalduse kujunemisel sai määravaks Lissaboni lepingu¹² jõustumine, millega muudeti Euroopa Ühenduse asutamislepingut ja sätestati artikkel 62 lõige 1 järgmiselt, et liit töötab välja poliitika, mille eesmärk on tagada sisepiiride ületamisel igasugune piirikontrolli puudumine, mis tahes kodakondsusega isikute suhtes, tagada isikute kontrollimine ja tõhusa valve teostamine välispiiride ületamisel ning kehtestada järk-järgult välispiiride integreeritud piirivalvesüsteem.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/1624¹³ jõustumisega loodi Euroopa piiri- ja rannikuvalve (edaspidi *Frontexi määrus*), mille moodustavad Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (edaspidi *Frontex*) ning piirihalduse eest vastutavad riiklikud asutused. Nimetatud määrusega ajakohastati ja uuendati Frontexi toimimist ja selle regulatsiooni. Eesti vastutab peamiselt piirihalduse eest PPA. Euroopa piiri- ja rannikuvalve loomise peamiseks eesmärgiks on tagada välispiiridel ühtne EL integreeritud piirihaldus ja hallata tõhusalt välispiiride ületamist. Frontexi määruse artikkel 4 sõnastab juba selgelt EL integreeritud piirihalduse komponendid, milledeks on:

1. piirikontroll, sealhulgas meetmed piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks ja tuvastamiseks (nt migrantide ebaseaduslik toimetamine üle piiri, inimkaubandus, terrorism) ning tegevused rahvusvahelist kaitset vajavate või taotlema soovivate ning haavatavatesse gruppidesse kuuluvate isikutega;
2. merehädaliste otsingu- ja päästetööd olukordades, milliste vajadus tuvastatakse merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevuse käigus;
3. välispiiride toimimist või julgeolekut mõjutada võivate riskide analüüs;
4. EL liikmesriikide vaheline koostöö, mida toetab ja koordineerib Frontex;
5. asutustevaheline koostöö liikmesriigis piirikontrolli või muude piiril täidetavate ülesannete eest vastutavate asutuste ning asjaomaste EL institutsioonide ja ametite

¹¹ Euroopa Liidu Nõukogu 7864/09 19.03.2009, SCH-EVAL AL48, FRONT 21, COMIX 252, Euroopa Liidu ajakohastatud Schengeni kataloog, mis käsitleb välispiiride kontrolli, tagasisaatmist ja tagasivõtmist. - <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%207864%202009%20INIT> (12.01.2018).

¹² Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. 17.12.2007. – ET C 306/1.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/1624, 14.09.2016, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/399 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004 ning nõukogu otsus 2005/267/EÜ. – ET L 251/1.

- vahel, sealhulgas korrapärane teabevahetus Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) kaudu;
6. koostöö kolmandate riikidega keskendudes eelkõige naaberriikidele ning nendele kolmandatele riikidele, mis on riskianalüüsi alusel tuvastatud kui ebaseadusliku rände lähte ja/või transiitriigid;
 7. tehniliste ja operatiivmeetmete kasutamine Schengeni alal, eesmärgiga võidelda ebaseadusliku rände ja piiriülese kuritegevusega;
 8. kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine, kelle suhtes liikmesriik on väljastanud tagasisaatmisotsused;
 9. tiptasemel tehnoloogia ja suuremahuliste infosüsteemide kasutamine;
 10. kvaliteedikontroll, eelkõige Schengeni hindamismehhanism ja võimalikud liikmesriikides rakendatavad hindamismehhanismid kindlustamaks EL seadusandluse rakendamine piirihalduses;
 11. solidaarsusmehhanismid, eelkõige EL rahastamisvahendid.

Lisaks eeltoodule on läbivalt integreeritud piirihalduse osaks koolitus ja haridus, isikute põhiõiguste järgmine piirihalduses ning teadustegevuse arendamine. Frontexi määruse artikkel 4 punkt a kohaselt on aga peamisteks integreeritud piirihalduse komponentideks kõikide välispiire ületavate isikute ja transpordivahendite süstemaatiline kontrollimine ning tõhus patrull- ja vaatlustegevus piiripunktide vahelisel alal.

Kõikide eelpool kirjeldatud integreeritud piirihalduse komponentide sisustamine, analüüsimine ning tervikuks sidumine on väga mahukas ja hõlmab endas liikmesriikide, kes omavad välispiiri tervikvaadet. Magistritöö mahtu arvestades, ei ole võimalik keskenduda kõikide komponentide tervikanalüüsile. Küll aga leiab magistritöö autor, et selline uurimus on vajalik selgitamaks välja välispiiri valvavate liikmesriikide kitsaskohad riigipiiri valvamisel, EL seadusandluse rakendamisel piirihalduses ja Schengeni hindamismehhanismi¹⁴ toimimine tervikuna.

2018. aastal hakati Euroopas välja töötama Frontexi määruse artikkel 3 punkt 3 alusel integreeritud piirihalduse strateegiat. Strateegia eesmärk on kajastada paremini asjaolu, et EL välispiirid on ühtsed piirid, mida peavad haldama liikmesriikide pädevad asutused, EL pädevad asutused ja EL tervikuna. Euroopa integreeritud piirihaldus aitab tugevdada ühise välispiiri kaitset. Ühtlasi rõhutatakse, et üheks teguriks on liikmesriikide 24/7 reageerimissuutlikus, et

¹⁴ Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EL) nr 1053/2013, 7.10.2013, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis* kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee. – ELT L 295/27.

olla võimeline adekvaatselt reageerima kõikidele intsidentidele piiril ja ettenägematutele muutustele välispiiril. Lisaks tuuakse välja, et tuleb suurendada piiriülese kuritegevuse ja terrorismi tõkestamise suutlikust välispiiril, et pädevad asutused oleksid võimelised avastama piiriülest kuritegevust ja seda ennetama ning tuvastama terroristist välisvõistlejad.¹⁵ Integreeritud piirihalduse strateegia väljatöötamisel lähtutakse põhimõttest, et ühtegi tuge vajavat riiki ei tohi jätta üksi. Samas peaksid liikmesriigid kasutama täielikult ära kõik EL-i ja riigi tasandil kättesaadavad vahendid ning lähtuma, et seda tehakse integreeritud viisil, et hoida ära killustatus ja eesmärgiks on tagada tegevuse järjepidevus alates piirikontrollist kuni tagasisaatmiseni. Lisaks on oluline, et integreeritud piirihalduse üks peamisi eesmärke on kaitsta ja päästa inimesi EL-i välispiiridel.¹⁶

1.2 Välispiiri valvamise põhimõtted

Välispiiride valvamise tõhusus EL-is tervikuna on ülimalt oluline, et tagada julgeoleku olukord EL-is endas ja kompenseerida sisepiiridel piirikontrolli kaotamist liikmesriikide vahel. See oli ka Schengeni konventsiooni üheks peamiseks eesmärgiks, kuidas piirikontrolli kaotamine sisepiiridel rakendub ja millised meetmed sellega kaasnevad, kui oluline on seetõttu välispiiride valve tõhustamine, et tagada avalik kord ja riigi julgeolek. Antud konventsiooniga nähti ette põhimõtted sisepiiride ja välispiiride ületamisel. Selleks, et tagada maksimaalne julgeolek tuleb riikidel ka sisuliselt vastutada välispiiride kontrollimise eest, mitte ainult oma riigi vaid ka teiste lepinguosaliste riikide huvides.¹⁷ Tänapäevaks on Schengeni konventsiooni muudetud ja täiendatud erinevate EL õigusaktidega, kuid selles kirjeldatud põhimõtted muutunud ei ole. Sisepiire võib ületada igas kohas ilma isikuid kontrollimata ja välispiire võib ületada ainult piiripunktide kaudu. Samuti on oluline, et kõik konventsiooniosalised on kohustatud kehtestama karistusi välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte. Välispiire valvatakse väljaspool piiripunkte ja väljaspool piiripunktide lahtioleku aega patrullide ning tehniliste ja elektroonsete seadmete abil.

Schengeni konventsioonis artiklis 1 avatakse mõisted *sisepiir* ja *välispiir*. Sisepiir on konventsiooniosaliste ühised maismaapiirid ning nendevaheliste lendude lennujaamad ja

¹⁵ Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa rände tegevuskava rakendamise eduaruanne COM (2018) 250, 14.03.2018 lisa 1. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1522842280763&uri=CELEX:52018DC0250> (04.04.2018).

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Schengeni Konventsioon, 14.06.1985, millega rakendatakse 14.06.1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta, 22.09.2000. – ELT L239/19.

sadamad, mille kaudu toimub regulaarne reisijatevedu ainult konventsiooniosaliste territooriumil, peatumata väljaspool nende territooriumi asuvates sadamates. Välispiir on konventsiooniosaliste maismaa- ja merepiirid ning nende lennujaamad ja sadamad niivõrd, kuivõrd need ei ole sisepiirid. Hilisemalt sätestab samad mõisted juba Schengeni piirieskiri. Eesti välispiiri maismaapiir koosneb omakorda jõe-, järve- ja maismaapiiri lõikudest, millele ka käesolevas magistritöös keskendutakse. Schengeni piirieskirja artikkel 2 punktis 10 toodud mõiste piirikontroll on piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest.

EL toimimise lepingu 77 lõike 2 punkti e alusel on meetmete vastuvõtmine, et tagada igasugune kontrolli puudumine isikute suhtes sisepiiride ületamisel, osa liidu eesmärgist luua sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine, nagu on sätestatud EL toimimise lepingu artikkel 26 lõikes 2. Selleks, et isikud võivad vabalt sellisel alal liikuda peavad sellega kaasnema kõrvalmeetmed vastavalt EL toimimise lepingu artikkel 67 lõikele 2. Selliseks ühtseks meetmeks on ühtne välispiiride ületamise poliitika liidus. Selline piirikontroll on kõikide liikmesriikide, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel huvides. EL-is on peamiseks piirikontrolli reguleerivaks õigusaktiks Schengeni piirieskiri.

Schengeni piirieskirja preambula sätestab, et piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sissekäimise ja inimkaubandusega ning tuleb vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele. Piirikontroll hõlmab lisaks piiripunktis toimuvale isikute kontrollimisele ja piiripunktide vahelisele patrull- ja vaatlustegevusele ka sisejulgeolekuriskide ning välispiiride julgeolekut mõjutada võivate ohtude analüüsimist. Selleks nähakse Schengeni piirieskirjaga ette kontrollide teostamise tingimused piiripunktides ja põhimõtted, kriteeriumid ja eeskirjad patrull- ja vaatlustegevusele. Välispiiridel toimuv kontroll on üks peamisi kaitsemeetmeid sisepiirideta alal ning aitab kaasa julgeoleku tagamisele.

Lisaks rõhutab ka Frontexi määruse preambula, et Euroopa integreeritud piirihalduse täielik rakendamine välispiiride kontrollis on vajalik eeldus isikute vabaks liikumiseks liidus ning vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneva ala oluline komponent. Peamine on hallata tõhusalt välispiiride ületamist ja tegeleda rändeprobleemide ja võimalike tulevaste ohtudega piiridel, aidates sellega võidelda piiriülese mõõtmega raskete kuritegude vastu ning tagada liidus kõrgel tasemel sisejulgeolek.

Schengeni piirieskirjaga on reguleeritud piiripunktides piirikontrollide teostamine väga detailselt ja sätestatud on regulatsioonid, mis on kõikidele liikmesriikidele välispiiril piirikontrollialaste toimingute teostamisel kohustuslikud. Samas piiripunktide vahelisel alal riigipiiri valvamise põhimõtteid on kirjeldatud pigem põgusalt. Schengeni piirieskirja artikkel 13 kohaselt tuleb selleks teostada patrull- ja vaatlustegevust, mille põhieesmärgiks on tõkestada ebaseaduslik piiriületus, võidelda piiriülese kuritegevusega ja võtta meetmeid ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes. Patrull- ja vaatlustegevuseks peavad piirivalvurid kasutama paikseid üksusi või liikuvaid patrulle ja oma tööd planeeritakse ja kohendatakse sõltuvalt olemasolevates või ettenähtavatest riskidest ja ohtudest. See hõlmab patrull- ja vaatlustegevuse perioodide sagedusi ja ootamatuid muutusi, et oleks maksimaalselt tagatud ebaseaduslike piiriületuste avastamine. Riigipiiri valvamine peab tuginema ohuhinnangutele ja riskianalüüsile,¹⁸ mis on ühtlasi üheks integreeritud piirihalduse komponendiks. Selleks koostatakse vastavad piiriolukorra ja ebaseadusliku rände ohuhinnangud. Schengeni piirieskirja artikkel 16 sätestab, et piirikontrolli peavad teostama spetsiaalse väljaõppega ametnikud, kes võtavad väljaõppel arvesse piirivalveametnikele koostatud ühtseid õppekavasid. Sellised õppekavad on töötatud välja Frontexi määruse alusel. Personali suuruse osas pole toodud liikmesriikidele nõudeid kuid seda arvestatakse Schengeni hindamisel.¹⁹

Euroopa Komisjon on andnud liikmesriikidele soovitusi isikute kontrollimiseks piiril. Piiri valvamiseks kasutatavaid vahendid tuleb liikmesriikidel valida vastavalt piiri tüübile ja iseloomule (maismaa, piiriveekogu või meri). Selleks tuleb piiri jälgimiseks kasutada vajadusel helikoptereid, patrullimiseks mõeldud laevu ja maastikusõidukeid. Patrullides pööratakse tähelepanu maastiku jälgimisele ja paikvaatlusele, vajadusel tuleb paigutada vahipostid või vaatlustornid kohtadesse, mis on tundlikud. Läbivalt tuleb patrullides pöörata tähelepanu avalikule korrale ja sisejulgeolekut ohustavate riskide vältimisele, piirkonnas viibivatele tundmatutele isikutele ja neid vajadusel kontrollida. Piiride valvamisel tuleb kasutada tehnilisi seire- ja valveseadmeid (radareid, sensoreid).²⁰ Piirivalvurite taktika rõhuasetus on ennetaval tegevusel, eesmärgiks on täielikult kontrollitud piirijoon ja teadliku olukorrapildi omamine piiril toimuvast. Eestis kasutatakse välispiiri valvamisel kordonite süsteemi (patrullivad ja

¹⁸ Frontex. Common Integrated Risk Analysis Model 2.0: Frontex, 2012. - https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/et_CIRAM_brochure_203.pdf (15.03.2018).

¹⁹ Intervjuu P. Järvpõlluga 15.03.2018. – Autori valduses.

²⁰ Euroopa Komisjon. Soovitus, millega kehtestatakse ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)", mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril. K5186.. C (2015) 3894, 06.11.2006, lk 77-78. – Autori valduses.

reageerivad piirivalvurid, teenistusloomade kasutamine), kasutatakse seire- ja valveseadmeid, lennusalga lennuvahendeid ja merealadel laevu. Lisaks PPA-s olevatele eriüksustele ja korrakaitsealistele kiirreageerimise üksustele, loodi 2016. aastal piirivalve kiirreageerimise üksused, kes tegutsevad igapäevaselt välispiiri maismaaosas Narvas ja Piusal.²¹

PPA-s avalikku korda tagavad ametnikud panustavad riigipiiri valvesse eelkõige läbi Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamise, mis hõlmab kooskõlastatud viisade ja elamislubade järelekontrolli, viisade sihipärase kasutamise kontrolli, elamislubade eesmärgipärase kasutamise kontrolli ning sisepiire ületanud isikute riigis viibimise seaduslikkuse kontrolli. Avaliku korda tagavate ametnike teadlikust täiendatakse läbivalt läbi erinevate koolituste, mis käsitlevad peamiselt migratsioonireeglite kontrollimist. Koostööd tehakse teiste asutustega k.a Kaitseliiduga, kus korraldatakse ühiseid õppusi ja kaastakse neid vajadusel tulenevalt ohuhinnangutest põhiülesannete täitmisele. Piirikontrollis piiripunktides tehakse koostöös Maksu- ja Tolliametiga, kellega on loodud vastavad kokkulepped piiripunktis omavaheliste ülesannete jagamiseks.²²

Eestis reguleerib riigipiiri mõistet, riigipiiri asukoha määramist ja tähistamist, piirirežiimi ning vastutust piirirežiimi rikkumise ja ebaseadusliku ületamise eest RiPS. RiPS § 9⁴ lõige 1 sätestab, et riigipiiri valvamine on politsei patrull- ja vaatlustegevus maismaal, merel ja piiriveekogudel eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuv piiriületus ning piiriülene kuritegevus. Riigipiiri valvamine hõlmab endas isikute ja kauba ühendusvälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusvälisesse riiki ebaseaduslikku toimetamist ja isikute riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimist.

RiPS § 18 lõike 1 kohaselt valvavad ja kaitsevad riigipiiri politsei ja Kaitsevägi vastavalt oma pädevusele. Seaduses kaitsmise sätet sisustatud aga ei ole ja piirihalduses riigikaitsealisi ülesandeid lahti mõtestatud ei ole. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020. aasta alamprogrammi „Tõhusam piirihaldus“²³ ühe eesmärgina on kirjeldatud, et analüüsitakse selle valdkonna korraldust ning koostatakse tegevusplaanid. Seetõttu võib politseile lisanduda ülesandeid, mille täitmiseks on muu hulgas vaja hankida riigipiiri valvamisel kasutatavast

²¹ Intervjuu P. Järvpõlluga (viide 19) .

²² *Ibid*

²³ Siseministeerium. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 alamprogrammi „Tõhusam piirihaldus“. - <https://www.siseministeerium.ee/et/ministeerium/arengu-ja-tegevuskavad> (12.02.2018).

relvastusest erinevat relvastust või muid vahendeid. Lisaks relvastusele puuduvad tegevusjuhendid riigikaitse ülesannete täitmiseks piirihalduses.

Sisuliselt on riigipiiri valvamise mõiste palju laiem ja hõlmab endas läbivalt kõiki integreeritud piirihalduse komponente ja nende igakülgset arendustegevust. Lisaks patrull- ja vaatlustegevusele ning piirikontrollile järgitakse migratsioonireeglite ja piirirežiimi eeskirjade täitmist, teostatakse otsingu- ja päästetöid merealadel ning piiriveekogudel, osaletakse otsingu- ja päästeoperatsioonidel, sh maastikuotsingutel, menetletakse piiririkumistest tulenevaid süütegusid, teostatakse rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmisel ettenähtud toiminguid, korraldatakse ja rakendatakse piiriesindajate kokkulepped²⁴ tulenevaid tegevusi, tehakse siseriiklikku- ja rahvusvahelist koostööd, viisadega seonduvad tegevusi ning piiriolukorra jälgimist ja sellekohase teabe haldamist.²⁵ Kogu tegevus toetub liidu ühtsetele põhimõtetele ja õigusruumile.

Selleks aga, et riigipiiri valvamine saaks olla efektiivne on vajalik teada, kus valvatav piirijoon täpselt asub, tähistada see vastavalt rahvusvahelisele õigusele ning omada vajalikku taristut riigipiiri valvamise teostamiseks, hõlmates sh eelkõige tehnilise seire- ja valveseadmetega väljaehitatud piiririba ja maa-ala patrull- ja vaatlustegevuseks.

²⁴ Kokkulepe Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vahel piiriesindajate tegevusest. VVvl 20.12.1996 RT II 1997, 2, 6.

²⁵ Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.09.2014 käskkiri nr 1.1-1/247 „Põhimääruste kinnitamine“. – Autori valduses.

2. EESTI JA VENEMAA VAHELINE PIIRIJOON

2.1 Ajutise kontrolljoone kulgemine

Eesti ja Venemaa vahel puudub tänaseni piirileping, mistõttu käsitletakse Eestis piirijoont kahe riigi vahel ajutise kontrolljoonena. Nimetatud ajutine kontrolljoon on ühtlasi EL välispiiriks. Meie lähinaabritel Soomel, Lätil ja Leedu Vabariigil (edaspidi *Leedu*) on Venemaaga kehtivad piirilepingud olemas.²⁶

RiPS § 22 lõikes 1 on sätestatud, et ajutine kontrolljoone staatus on katkematu mõtteline joon ja seda mööda kulgev vertikaaltasapind, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast Eesti osast. Ajutise kontrolljoone koordinaadid määrab kindlaks Vabariigi Valitsus, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse alusel riigi maakatastri kaardile 2014. aasta 1. novembri seisuga kantud haldusüksuste piiridest. Ajutist kontrolljoont ei saa muuta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatud haldusüksuse piiride muutmise menetlusega. RiPS § 22 lõike 2 kohaselt laienevad ajutisele kontrolljoonele RiPS-ga sätestatud riigipiiri ja piiririba tähistamise, hooldamise ning välispiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kord, piirirežiim, vastutus piirirežiimi rikkumise eest ning kinnisasja sundvõõrandamise seaduses riigipiiri kohta sätestatu.

Ehk sisuliselt tähendab see seda, et ajutist kontrolljoont valvatakse selliselt nagu riigipiiri ja isikuid, kes ületavad ebaseaduslikult ajutist kontrolljoont saab võtta vastutusele piirirežiimi rikkumise eest. Samuti on oluline, et ajutisele kontrolljoonele laienevad täies mahus riigipiiri ja piiririba tähistamise ning hooldamise nõuded, mis annab võimaluse ajutise kontrolljoone tähistamiseks ja piiririba väljaehitamiseks nendes lõikudes, mis kattuvad ettevalmistatava Eesti ja Venemaa vahelises piirilepingus sätestatuga.

Kuigi ajutise kontrolljoone staatus on RiPS-s kirjeldatud juba alates seaduse vastuvõtmisest 1994. aastast, siis seda kuidas ajutine kontrolljoon looduses kulges ja millised olid ajutise kontrolljoone pöördepunktide koordinaadid kaardil ja looduslikul piirijoonel, ei olnud kirjeldatud ühegi Eesti seadusandliku aktiga. Tollases Piirivalveametis oli välja antud peadirektori 20. aprill 2006. aasta käskkiri „Kontrolljoone koordinaatide kinnitamine“, mis oli hädavajalik riigipiiri valvamise planeerimiseks ja korraldamiseks. Käskkiri oli mõeldud

²⁶ Viimasena neist lõpetas demarkeerimistööd looduses ja piirijoone tähistamise 2017. aastal Läti Vabariik. Kogu protsess kestis neil piirilepingu allkirjastamisest 27.03.2007 Moskvas kuni demarkeerimistööde lõpetamiseni ca 9 aastat.

Piirivalveametis asutusesiseseks kasutamiseks. Käskkirjas oli Eesti ja Venemaa vaheline ajutine kontrolljoon tulenevalt maastikust jagatud lõikudeks (orograafilised, geomeetrilised, kartograafilised). Piirijoone kirjeldamisel on kasutatud Venemaa piirimärkide numeratsiooni, piirimärk nr 1 asub Eesti-Vene-Läti kolmikpunkti läheduses ja viimane piirimärk 682 asub Narva jõe suudmes. Nimetatud käskkirja lähtedokumendiks oli Venemaa Presidendi 18. juuni 1994. aasta ukaasi (edaspidi *Venemaa presidendi ukaas*)²⁷ kohaselt ühepoolset märgitud piirijoone kirjeldus koos geodeetiliste mõõdistamiste koordinaatide kataloogiga.²⁸

Võime nentida, et tõsisemalt hakati Eesti avalikkuses diskuteerima ajutise kontrolljoone täpse kulgemises osas alles 2014. aasta sügisel, peale kahetsusväärset juhtumit KAPO ametnikuga, kes viidi jõuga ja relva ähvardusel Eesti territooriumilt Venemaale. Juhtum leidis aset Luhamaa piiripunkti lähisel ajutisel kontrolljoonel.²⁹ Piirivahejuhtum jäi piiriesinduse tasandil piiriesindajate eriarvamuse tõttu lahendamata. Eriarvamusele jäädi juhtumi täpse toimumise asukohta ja piiriületus suundade määratlemise osas. Piiriesindajate abide 05. septembril 2014. aastal toimunud kohtumisel, kus teostati piirivahejuhtumi ühisülevaatust, tunnistas Venemaa piiriesindaja abi esialgselt piirivahejuhtumi asjaoludes, et piiriületuse jäljed suundusid Venemaalt Eestisse ja tagasi, mis kinnitas, et ametniku röövimine toimus Eesti territooriumilt. Hiljem toimunud piiriesindajate kohtumisel aga Venemaa piiriesindaja piirivahejuhtumi asjaolusid enam ei kinnitanud.³⁰ Piirivahejuhtumi asukohas oli piirijoon sõna otseses mõttes raadamata võsas ja oli tähistamata, mis andis täiendava võimaluse teisele poolele juhtumi pahatahtlikuks käsitlemiseks. Nimetatud juhtum kinnitas muuhulgas jätkuvalt asjaolu, kui oluline on avalikkusele ja ametkondadele teada, kus piirijoon looduses täpselt kulgeb, kuidas on see tähistatud ja milline on seal kehtestatud piirirežiim.

Peale juhtumit mõisteti, et Eestil puudub ajutise kontrolljoone kulgemist kirjeldav õigusakt, mis sätestaks juriidiliselt ajutise kontrolljoone kulgemise Eesti ja Venemaa vahelisel piirijoonel. Vabariigi Valitsus võttis 8. jaanuaril 2015. aastal vastu määruse nr 1 „Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid“³¹ milles kirjeldati ajutise kontrolljoone kulgemine. Ajutine kontrolljoon jaguneb määruse § 2 järgi järgmisteks

²⁷ Venemaa Föderatsiooni presidendi 18.06.1994 ukaas nr 1275 ja Venemaa Föderatsiooni Valitsuse rakendusakt 18. juuli 1994 nr 823, mis kirjeldab ühepoolset piiri märkimist Venemaa Föderatsiooni Eesti lõigul. – Koopia originaal dokumendist autori valduses.

²⁸ Endise Piirivalveameti peadirektori 20. aprilli 2006 käskkiri nr 159 „Kontrolljoone koordinaatide kinnitamine“. – Autori valduses

²⁹ Kaitsepolitseiamet. Kaitsepolitseiameti aastaraamat: Kaitsepolitseiamet 2014, lk 3.

³⁰ Intervjuu A. Kõssiga, 14.03.2018. – Autori valduses.

³¹ Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid. VVm 08.01.2015 nr 1. - RT I, 13.01.2015, 15.

piirilõikudeks - geomeetrilised piirilõigud ühendavad maapinnal asuvaid piiri pöördepunkte sirgega, orograafilised piirilõigud kulgevad mööda looduslikke objekte (jõesid, ojad, järved) ja kartograafilised piirilõigud kulgevad Peipsi, Läämi- ja Pihkva järvel. Geomeetrilise piirilõigu pöördepunktid on esitatud koordinaatidena maismaal ja kartograafilise piirilõigu pöördepunktid on esitatud koordinaatidena Peipsi, Läämi- ja Pihkva järvel.

Ajutise kontrolljoone koordinaatide määramise seletuskirja kohaselt, ei ole määramise lisades esitatud koordinaadid otseselt seotud Eesti ja Venemaa vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepinguga (kuigi riigipiiri lepingus kirjeldatud joon kattub praegu valvatava joonega u 90% ulatuses). Piirileping Eesti ja Venemaa vahel allkirjastati 18. mail 2005. aastal, kuid kuna Venemaa lepinguid ei ratifitseerinud, siis leping ei jõustunud. Edasiste konsultatsioonide käigus täiendati 2005. aastal kokkulepitut tekste ning täiendatud sõnastusega leping allkirjastati 18. veebruaril 2014. aastal. Kuna leping on mõlema riigi poolt ratifitseerimata, käsitatakse Eesti ja Venemaa vahelist piiri, mis eraldab riikide jurisdiktsioonile alluvat territooriumi, Eesti ja Venemaa vahelise ajutise kontrolljoonena.

Ajutise kontrolljoone koordinaatide kindlaksmääramisega ei reguleerita Eesti ja Venemaa vahelise riigipiiri staatust, vaid nenditakse praegu *de facto* olukorda, mis kehtib kuni riigipiiri lepingu ratifitseerimiseni. Samuti oli üheks määramise vastuvõtmise eesmärgiks luua avalikkusele selge arusaam ajutise kontrolljoone asukoha kohta, et ennetada ettevaatamatusest toime pandud ebaseaduslikke ajutise kontrolljoone ületusi. Lisaks aitab koordinaatide kindlaksmääramine kaasa tahtlikult toime pandud piiriüleste süütegude tõhusamale ennetamisele, avastamisele ning uurimisele kontrolljoone selge ja arusaadava tähistamise, piiririba väljaehituse ning tehnilise valveta katmise kaudu. Seeläbi paraneb ka riigipiiri valvamise ja kaitsmise ning tahtlikult toime pandud piiriüleste süütegude kohtueelse menetluse kvaliteet.³²

Võrreldes ajutise kontrolljoone koordinaatide määramises toodud piirijoone kirjeldust ja Venemaa presidendi ukaasis kirjeldatud piirijoone kulgemist, siis piirijoone kirjeldus on enamasti ühtiv. Ebakõla on piirilõigu nr 3 kirjelduses. Ajutise kontrolljoone koordinaatide määramise § 3 lõike 2 punktis 3 on kirjeldatud piirilõik nr 3 orograafilise piirina selliselt, et piirijoon läbib Pabra järves asuvat Puusaart kuni piirimärgini nr 44. Venemaa presidendi ukaasis on kirjeldatud antud piirilõik aga selliselt, et piirijoon kulgeb piirimärgist nr 43 pikki sood ja Pabra järve kirde suunas, jättes vene Bobrova küla talud, puhkebaasi Bobrova, Bobrovo küla ja nimetu saare

³² Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid eelnõu seletuskiri. - <http://eelvoud.valitsus.ee/main#M2lhy3fi> (13.02.2018)

Vene poolele ja Tootsi talu Eesti poolele, ning läheb piirimärgini nr 44. Ehk teisisõnu on kahe riigi õigusaktides ajutise kontrolljoone kulgemise kirjelduses omavaheline ebakõla. Samas ei viita ajutise kontrolljoone koordinaatide määru seletuskirja kordagi Venemaa õigusaktidele vaid selgitab, et Eesti jurisdiktsioonile alluva territooriumi kindlaksmääramisel lähtutakse Maa-ameti poolt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse³³ § 4 alusel riigi maakatastri kaardile kantud haldusüksuse piiridest 1. novembri 2014. aasta seisuga. Ajutise kontrolljoone koordinaatide määru muutmiseks on 2017. aasta kevadel esitanud Siseministeerium Vabariigi Valitsusele vastavasisulise muudatuse³⁴ kuid eelnõu menetlemine lõpetati.

Ebakõla paberil tähendab aga looduses ca 80 meetrist ala, kus isik võib ekslikult, tõlgendades ajutise kontrolljoone koordinaatide määrust, sattuda suunaga Eestist Venemaale ja saada kinni peetud Venemaa piirivalve poolt. Maa-ameti geokaartidele on märgitud ajutise kontrolljoone kulgemine selliselt, et see läbib Pabra järves asuvat Puusaart, kuid varasematel NSVL topograafilistel 1:50 000 topograafilistel kaartidel³⁵ ei kulge ajutine kontrolljoon üle Puusaare. Ajaloolistel kaartidel kulgeb ajutine kontrolljoon sirgena jättes Puusaare (nimetu saare) Venemaa poolele.

Antud piirilõigus, kus on ebakõla kahe riigi õigusaktides, kehtivad lisaks piirirežiimsed piirangud. RiPS § 9⁶ lõike 5 kohaselt on liikumine ja viibimine Pabra järvel ning seal asuvatel väikesaartel ajavahemikul pool tundi pärast päikese loojumist kuni pool tundi enne päikesetõusu politsei loata keelatud. Lisaks annab täiendavad piirangud liikumisele piirirežiimi eeskiri³⁶, mis lubab liikuda ujuvvahendiga kaldast kuni 20 m kaugusele riigipiirist. Samas ulatuses on kehtestatud piirang jääl liikumisele ja kalapüügile. Lisaks tuleb veesõiduki ja muu transpordivahendiga Pabra järvele või talvel järve jääle minek ning sealt tagasitulek registreerida kordonis. Järgides sisuliselt kehtestatud piiranguid ei ole isikutel võimalus Pabra järves asuvale Puusaarele sattuda.

Ajutise kontrolljoone koordinaatide määru sättestab sisuliselt Eesti piirijoone kulgemise asukoha välispiiril ja see peab olema üheselt selge. Selgus õigusaktides tagab olukorra, kus

³³ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. - RT I, 04.07.2017, 28.

³⁴ Siseministeerium. Vabariigi Valitsuse 8.01.2015 määru nr 1 „Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid” muutmise eelnõu, 21.04.2017. – <http://eelnou.valitsus.ee/main#TfV10LVu>. (13.02.2018).

³⁵ Maaamet xGis. -

http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=UU41&user_id=at&bbox=702055.459424897,6389880.16067172,704079.087949963,6391055.86576157&LANG=1 (13.02.2018)

³⁶ Piirirežiimi eeskirja kinnitamine. VVm 17.09.1997 nr 176. - RT I, 06.07.2016, 35.

mõlema riigi piirivalvurid saavad tõhusalt tagada oma piirijulgeolekut kahe riigi vahel asuval ajutisel kontrolljoonel ja isikutele on selge, kus piirijoon asub ning millised piirirežiimsed piirangud ja millises ulatuses kehtivad liikumisele ja viibimisele piirijoonel ja piirilähedasel alal. Selge piirijoon on ka see element, mis lubab piiritleda teatud territooriumi ja eraldada see kõrval asetsevate riikide õiguskordadest.³⁷

Kuni ajutise kontrolljoone koordinaatide määruuse vastuvõtmiseni lähtuti piirivahejuhtumite lahendamisel ja sellega seonduvate protokollide koostamisel ning süüteomenetlustes Venemaa presidendi ukaasi alusel kirjeldatud piirimärgistusest. Ajutise kontrolljoone koordinaatide määruuses kirjeldatud piirijoon, koos piirimärkide loeteluga loob aluse, et viidata edaspidistes toimingutes korrektselt Eesti riigi õigusaktile.

2.2 Riigipiiri tähistamine

EL lepingu ja EL toimimise lepingu konsolideeritud versiooni³⁸ artikkel 77 lõikes 1 on toodud, et EL peab välja töötama poliitika, millede eesmärgiks on tagada sisepiiride ületamisel igasuguse piirikontrolli puudumine mis tahes kodakondsusega isikutepoolt, tagada isikute kontrollimine ja tõhusa valve teostamine välispiiride ületamisel ja kehtestada järk-järgult välispiiride integreeritud piirivalvesüsteem. Nimetatud eesmärkide täitmiseks on EL-is vastavat õigusaktid välja töötatud. Tuleb rõhutada, et artikli 77 lõige 4 toob välja olulise põhimõtte, et nimetatud artikkel ei mõjuta liikmesriikide enda pädevust tähistada oma piire maastikul kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Ehk teisisõnu EL liikmesriikidele ei ole kehtestatud piiride tähistamise ühtseid suuniseid ega ühiseid põhimõtteid, vaid piiride tähistamisel tuleb arvestada eelkõige rahvusvahelise õigusega. Eesti puhul on EL välispiiri naabriks Venemaa ja piirijoone tähistamisel peame arvestama ka Venemaa eripäradega piiride tähistamisel.

Piir riikide vahel määratakse kindlaks piirilepingutes ja piirijoone tähistamiseks looduses ehk demarkeerimiseks, moodustatakse riikide vaheline piiri- ehk demarkeerimiskomisjon. Piirijoon tähistatakse looduses piirimärkidega, aiaga, sihtidega ja veekogul poidega.³⁹ Eesti ja Venemaa vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu⁴⁰ eelnõu artiklid 5 ja 6 näevad ette samuti ühise

³⁷ Ü. Madise jt (toim) (viide 1), § 122/4.

³⁸ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. 26.10.2012. – ELT C326/47.

³⁹ Ü. Madise jt (toim) (viide 1), § 122/2.

⁴⁰ Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu" ja "Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu" ratifitseerimise seaduse eelnõu 108 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/> (17.02.2018).

demarkeerimiskomisjoni moodustamise. Demarkeerimiskomisjoni ülesanne on riigipiiri demarkeerimisdokumentide projektide ettevalmistamine, piirijõgedel ja -järvedel peamise faarvaatri ning keskkoha täpse asukoha määramine, piirijõgedel ja -järvedel saarte kuuluvuse määramine ja piirimärkide paigaldamine. Piirimärkide paigaldamine kuulub seega piirilepinguga seonduvate tegevuste hulka. Kuna Eestil puudub piirileping Venemaaga ei saa rääkida ajutise kontrolljoone tähistamisel riigipiiri demarkeerimisest, vaid on loogiline, et Eesti pool tähistab ajutise kontrolljoone ühepoolset piirimärkidega nagu seda on eelnevalt teinud Venemaa.

Venemaa paigaldas 1994. aastal piiripostid ajutisele kontrolljoonele Venemaa presidendi ukaasi alusel. Piirijoone seisu aluseks võeti Venemaa poolt 24. augusti 1991. aastal Eesti Vabariigi tunnustamise akt ja piir märgiti maha selle kuupäeva seisuga. 8. septembril 1994. aastal andis Venemaa valitsus välja korralduse, mille alusel valmistati ette vastavad dokumendid. Venemaa piiri kirjeldus Eesti lõigul, topograafiline kaart 1:50 000 millele kanti piirijoone asukoht, kõikide piirimärkide protokollid, piirimärkide koordinaatide kataloog, tabel Narva jõe asuvate saarte kuuluvuse kohta ja piiri demarkeerimiskomisjoni töö lõpp protokoll. Piiri demarkeerimiskomisjon koostas tööplaanid, juhendid piirimärkide dokumentatsiooni kohta, instruktsioonid geodeetiliste ja topograafiliste tööde kohta piiri märkimisel.

Reaalselt tähistas Venemaa piirijoone ühepoolset Eesti lõigul 682 piirimärgiga. Piirimärkideks olid maismaal piiripostid, mis asetsesid piiri pöördepunktist ca 2 meetri kaugusel ja piiriveekogul ujuvpiirimärgid piirijoonel. Pöördepunkte tähistavaks objektiks maismaal asetseval piirijoonel on kas piirikivi, metallvarras, puupost jne. Kui Venemaa piiripostid on piirijoonel äratuntavad, siis piiri pöördepunktid enamasti silmaga nähtavad ja äratuntavad tavainimesele ei ole.⁴¹ Piiri pöördepunktide vaheline mõtteline joon moodustab piirijoone. Magistritöö koostamise ajal asuvad kõik Venemaa poolt ühepoolset paigaldatud piirimärgid (piiripostid) ajutisel kontrolljoone maismaaosal Venemaa poolel.

Venemaa kehtiva riigipiiri maismaalõigu tähistamise reeglite järgi, mis on ka ajalooliselt kujunenud Venemaa piiride eripära, paigaldatakse piiri pöördepunktide lähedusse piiripost, üldreeglina ca 2 m piirijoonest ja sarnast tähistamist eeldatakse ka piirinaabrilt. Piirijõel ja väikestel tehisveekogudel paigaldatakse piiripost veekogu kaldale. Piiri pöördepunkt ja mõlema riigi piiripostid moodustavad ühise piirimärgi, mis loetakse piiri demarkeerimisel piiritähistuse

⁴¹ Intervjuu T.Raidiga, 14.03.2018. – Autori valduses.

osaks ja kajastatakse vastavates protokollides ja piiriraamatutes.⁴² Kartograafilistel piirilõikudel tähistatakse piiripöördepunktid ujuvmärkidega (poid, toodrid) ja piiriposte kaldale ei paigaldata. Narva jõele on paigaldatud piiripostid jõe kaldale.⁴³

Eestis reguleerib piirimärke ja nende paigaldamise korda Vabariigi Valitsuse 17. märts 2016. aasta määrus nr 33 „Välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus“⁴⁴ ja Vabariigi Valitsuse 24. septembri 2015. aasta määrus nr 95 „Piirimärkide kuju, elemendid ja mõõtmed ning nende paigaldamise kord“⁴⁵ ning riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavate märkide paigaldamist siseministri 6. mai 2015. aasta määrus nr 28 „Riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavate märkide kuju, konstruktsioonid, elemendid ja mõõtmed ning nende paigaldamise kord“⁴⁶. Kõigi eelpool nimetatud õigusaktide vastuvõtmine lõi ka seaduslikud alused alustamaks ajutise kontrolljoone tähistamist ja piirimärkide paigaldamist vastavalt kehtestatud nõuetele ja korrale.

Ajutise kontrolljoone piirimärkidega tähistamise, piiririba väljaehitamise ja riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavate märkide paigaldamise peamised eesmärgid on tõhustada riikliku julgeoleku tagamist, tõkestada riigipiiri ebaseaduslikku ületamist, kontrollida ebaseaduslikku sisse- ja läbiringet ning hoida ära piiriülest kuritegevust. Välispiiri väljaehitamine on ka üks Vabariigi Valitsuse prioriteetidest.⁴⁷ Lisaks omavad nimetatud tegevused suurt mõju avalikkusele, selle tegevusega luuakse selge teadmine, kus piirijoon asub ja saame sellega oluliselt ennetada ekslikult toimepandud ebaseaduslike piiriületusi nii maismaal (seenelised metsas) kui ka piiriveekogudel (kalamehed ja puhkajad piiriveekogudel).

Lisaks ajutise kontrolljoone tähistamisele piirimärkidega saame rakendada piiriesindajate kokkuleppest tulenevaid tegevusi. Piiriesindajate kokkuleppe preambula kohaselt on piiriesinduse eesmärgiks teha vastastikku koostööd piirirežiimi tagamisel ning rakendada abinõusid oma riigipiiri kaitsmisel, teha koostööd piirivahejuhtumite ärahoidmisel ning nende

⁴² Antud põhimõtteid järgides on koostatud ka Norra Kuningriigi ja Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu vahelise 19.12.1984. aastal piiri redemarkeerimise kokkuleppe. – Koopia originaal dokumendist Eesti ja Venemaa Föderatsiooni piiri läbikäikimise tehnilise komisjoni liikme Tõnu Raidi valduses

⁴³ Intervjuu T. Raidiga (viide 41).

⁴⁴ Välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus. VVm 17.03.2016 nr 33. - RT I, 18.03.2016, 13.

⁴⁵ Piirimärkide kuju, elemendid ja mõõtmed ning nende paigaldamise kord. VVm 24.09.2015 nr 95. - RT I, 29.09.2015, 3.

⁴⁶ Riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavate märkide kuju, konstruktsioonid, elemendid ja mõõtmed ning nende paigaldamise kord. SMm 06.05.2015 nr 28. - RT I, 08.05.2015, 11.

⁴⁷ Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 punkt 10.8 – ehitame välja Eesti idapiiri. - <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/valitsuse-tegevusprogramm-0> (12.02.2018).

tekkimisel tagada kiire uurimine ja juhtumite lahendamine. Ühe tegevusena on kokkuleppe artikkel 4 järgi piirirežiimi tagamise ja piirivahejuhtumi ennetamise eesmärgil õigus rakendada abinõusid riigipiiri ületamise vältimiseks väljaspool selleks ettenähtud kohti. Selleks toimuvad piiriesindajate iga aastased kohtumised, kus vaadatakse üle piiriveekogudel navigeerimiseks keerulised kohad ning paigaldatakse piiriveekogudele kergpoid või muud veetähised. Sellist tegevust ei käsitleta ajutise kontrolljoone kahepoolse tähistamisena vaid navigeerimiseks ohtlike kohtade märkimisena piiriveekogudel, et vältida eksimusest tulenevaid piirirežiimi rikkumisi.

Kuigi piiriesindajate kokkuleppe artikkel 4 järgi peavad piiriesindajad organiseerima piirimärkide ja piiririba korrashoiu, siis seda sätet praktikas ei rakendata ja tegevusi ei käsitleta ühistegevusena kuna Venemaa puudub kehtiv piirileping.⁴⁸

Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-7-97 selgitanud, et riigipiiri või ajutise kontrolljoone tähistamise puudumine ei välista süüd riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise korral ning samuti ei muuda riigipiiri või ajutise kontrolljoone tähistuse puudumine seda piiri või joont olematuks.⁴⁹

Eesti on ajutine kontrolljoone maismaaosa on käesoleva magistritöö valmimise hetkeks tähistanud kogu ulatusese piirimärkidega ja alustatud on ujuvpiirimärkide paigaldamist piiriveekogudele.

2.3 Piiririba kujundus ja elementide kirjeldus

Kui piirijoone tähistamisel mängivad suurt rolli piirilepinguga seotud piirijoone demarkeerimisega seonduvad tegevused, siis piiririba kujundust piirilepingutega ei reguleerita. Riigi sisejulgeolek füüsilises mõttes algab riigipiirist ning sellest lähtuvalt on riigil suveräänne õigus teostada oma huvide kaitseks immigratsioonist põhjustatud siseturvalisuse kaitsemeetmena piirikontrolli.⁵⁰ Riikide immigratsioonipoliitika kujundamise lähtealus on ühtlasi rahvusvahelise õiguse põhimõte, et riigil on õigus kaitsta oma riigipiiri nii füüsiliselt kui

⁴⁸ Intervjuu A. Kõssiga (viide 30).

⁴⁹ RKHKm 3-3-1-7-97.

⁵⁰ I. Brownlie. Principles of Public International Law: Oxford University Press 2002, lk 289.

ka haldusmeetmetega. Riigipiiri kaitsmist peetakse oluliseks kuna territoorium on riigi kui õigussubjekti üks avaldumisvorme. Eesmärk on tõrjuda ohte ja tagada sisejulgeolek riigis.⁵¹

Frontexi määruses artikkel 4 punkt a sätestab ühe peamise integreeritud piirihalduse elemendina just piirikontrolli, sealhulgas meetmed seadusliku piiriületuse lihtsustamiseks, ja kui see on asjakohane, meetmed piiriülese kuritegevuse (migrantide ebaseadusliku üle piiri toimetamise, inimkaubanduse ja terrorismi) tõkestamiseks ja tuvastamiseks, ning meetmed rahvusvahelist kaitset vajavate või taotleda soovivate inimeste edasi suunamiseks. Piiririba väljaehitamine on üheks meetmeks võitluses piiriülese kuritegevusega ja julgeoleku kaitsmisega nii siseriiklikult kui liidu tasandil.

RiPS § 6 lõike 1 alusel on piiririba maismaal kuni 10 m laiune riigipiiriga paralleelselt kulgev maa-ala piirijoonest sisemaa poole. Looduslikul piirijoonel on piiriribaks maa-ala piirijõe, -oja või -tee sisemaa suunalisi lookeid ühendava sirge lähtejooneni ning sellega paralleelselt kulgev kuni 10 m laiune maariba sisemaa poole.

Välispiiri maismaaosa piiririba kujunduse ja selle elementide kirjelduse määruse § 2-s on kirjeldatud piiririba elemendid. Piiririba elementideks on piirdeaed kõrgusega vähemalt kaks meetrit olenevalt piirilõigu maastiku eripärast ja looduslikest tingimustest, patrullrada laiusega vähemalt kaks meetrit, jäljeriba laiusega kuni kaheksa meetrit, loomatõkkeaed, sillad, purded ja truubid, mis rajatakse jõgede ja ojade ületamiseks ja soiste alade läbimiseks, tõkkepuu, piiripost, hoiatusmärk, tehniline seiresüsteem ja valgustus. Selleks, et piiririba väljaehitamine täidaks täielikult oma eesmärgi on lisaks vajalik välja ehitada turvaline side, elektriliitumine ja operatiivseks reageerimiseks juurdepääsuteed.⁵² Kogu väljaehitamise protsess lähtub riigipiiri valvamise vajadusest ja loob senisest suurema võimekuse piirikaitse tagamiseks.

Välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjelduse määruse seletuskirja järgi lähtutakse piiririba kujundamisel piiririba elementidest ja valvetehnilistest lahendustest. Kõik elemendid on kavandatud ajutise kontrolljoone piiriribale, arvestades konkreetseid looduslike tingimusi ja ajutise kontrolljoone maastikueripära. Ajutisest kontrolljoonest sisemaa suunas kulgeval piiriribal asuvad piiripost, kobestatud pinnasega jäljeriba, patrullrada, aed ja selle komponendid. Jäljeriba ehk liivariba eesmärk on võimaldada visuaalset kontrollimist. Patrullrada on mõeldud ajutise kontrolljoone valvamiseks ja patrullimiseks.

⁵¹ G. Noll. Vedsted-Hansen J. Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies. The EU and Human Rights. Somerset: Oxford University Press, 1999, lk 360-361.

⁵² Intervjuu P. Järvpõlluga (viide 19).

Selleks, et patrullrajal operatiivselt liikuda peab patrullrada olema teatud laiuse ja kandevõimega, et tagada vajaduse korral liikumine sõidukitega, sealjuures maastikusõidukitega (mootorsaan, maastikusõiduk). Piiririba soistel lõikudel kasutatakse patrullraja asemel vähemalt 1,6 m laiust ilmastikukindlast materjalist teed. Piirdeaial on tiibvärav ja jalgvärav ning nende peal on vähemalt 0,5 m kõrgune okastraati kandev sektsioon. Lisaks rajatakse piiriribale kombineeritud tehniline seire- ja valvesüsteem ja valgustus. Lähtudes ajutise kontrolljoone valvamise ja riigi julgeoleku tagamise tõhustamise vajadusest, võib piiriribale rajada täiendavaid ajutise või püsiva kasutusega piiririba elemente, mis tõhustavad ebaseaduslike piiriületuste takistamist ja piirirežiimi tagamist, näiteks vaatlustorn ja piirikraav. Nende elementide kirjeldus sõltub teatud piirilõikude spetsiifilisest, eelkõige looduslikest oludest.⁵³

Ajutise kontrolljoone väljaehitamine ja katmine täies ulatuses seire- ja valveseadmetega aitab avastada, tuvastada ja pidada kinni ebaseadusliku piiriületaja, kontrollides seeläbi ebaseaduslikku läbi- ja sisserännet, võidelda piiriülese kuritegevusega ning tagada riigi julgeolekut. Seire- ja valveseadmete abil on võimalik avastada ebaseaduslikud piiriületajad, piiririkumistele kiirelt reageerida ja korraldada piiririkkujate efektiivne kinnipidamine. On olemas reaalarajas olukorrapilt nii piirijoonest kui piiriga külgnevatest alades, mis võimaldab operatiivset reageerimist piirivahejuhtumitele. Ühtlasi on Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti andnud liikmesriikidele soovitusi riigipiiri valvamiselt tehniliste seire- ja valveseadmete kasutamiseks.⁵⁴ Soovitustes on toodud välja parimad praktikad tehniliste lahenduste kasutamiseks, mis peaks aitama oluliselt avastada ja tuvastada ebaseaduslike piiriületusi ja võimaldavad kiiret reageerimist. Lisaks juba olemasolevatele seire- ja valveseadmetele ning kavandatud väljaehitatud piiriribale, võeti PPA-s piirirežiimi tagamisel 2017. aastal kasutusele 11 mehitamata õhusõidukit, mille abil on võimalik keerulistes ja maastikul läbimatutes piirilõikudes riigipiiri valvamist ning otsingu- ja päästetöid teostada.⁵⁵

Riigipiiri valvamise üheks osaks on õhuruumi valvamine. RiPS § 12 lõike 1 kohaselt võivad õhusõidukid ületada Eesti riigipiiri rahvusvahelistel lennutrassidel kooskõlas välislepingutega ning Vabariigi Valitsuse sätestatud korras. Kui lennuvahendite riigipiiri ületused on tuvastatavad radarite abil, siis ebaseaduslikult üle piiri toimuvate madallendude avastamiseks ja tuvastamiseks on vajalik luua vastavad tehnilised võimekused.⁵⁶ Mehitamata õhusõidukite

⁵³ Vabariigi Valitsuse määruse „Välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus“ eelnõu seletuskiri. – <http://eelvoud.valitsus.ee/main#6iU91zma> (16.02.2018).

⁵⁴ Frontex. Border Surveillance Best Practice and Guidelines Frontex. Warsaw: Frontex 2017.

⁵⁵ Intervjuu P. Järvpõlluga (viide 19).

⁵⁶ *Ibid*

abil on võimalik toime panna tõsisid kuritegusid,⁵⁷ teostada luureinfo kogumist, segada seire- ja valveseadmete tööd, jälgida ametkondade ning erinevate riigikaitse objektide võimekust jne. 2017. aastal märgati piirivalve poolt mehitamata lennuvahendeid piirilähedasel alal 27 korral, lennutaja tuvastati neist ainult 3 korral. Oluline on ka märkida, et enamus avastusi on piirivalve poolt tehtud pimedal ajal, mis annab aluse kahelda, mehitamata lennuvahendi lennutajate hobitegevuses. Venemaa piirivalvurid pidasid 18. juulil 2017. aastal kinni isiku, kes kasutas Eestisse salasigaretide smuugeldamiseks mehitamata lennuvahendit.⁵⁸ Salakaubaveoks on mehitama õhusõidukeid kasutatud ka Slovakkia piiril⁵⁹ ja Leedus tegutsevad organiseeritud kuritegelikud ühendused on mehitamata õhusõidukeid kasutanud sigarettide toimetamiseks Leedust Venemaale.⁶⁰ Madallendude avastamise ja tuvastamise võimekuse loomine on oluline kõikidele julgeolekut tagavatele asutustele.

Lisaks täiendavate võimekuste loomisele annab piiririba väljaehitamine ja seire- ja valveseadmetega katmine olulist tuge piiriesindusele piirivahejuhtumite lahendamisel Venemaa piiriesindusega. Tulenevalt piirijoone maastiku eripärast on kohati väga raske tuvastada füüsilisi jälgi pinnasel, mistõttu on väga oluline tehnilise seire- ja valveseadmete abil fikseeritud ja tuvastatud piiriületus. Selliseid juhtumeid ei ole võimalik Venemaa piiriesindusel eitada. Hetkel on tehnilise valvega katmata 127,8 km ajutisest kontrolljoonest⁶¹ ja piirivahejuhtumite lahendamisel, toimub piiri ületusele viitavata jälgede visuaalne analüüsimine juhtumi toimumiskohas. Samuti on viimastel aastatel järjest enam olukordi, kus Venemaa piirivalvurid ei tunnista jälgede pinnalt avastatud juhtumeid.

Selleks, et tehniliste seire-ja valveseadmete abil kogutud andmete töötlemine oleks lubatud ja vastaks igakülgsele andmekaitse reeglitele on vajalik luua vastav andmekogu. Politsei ja piirivalve seadus (edaspidi *PPVS*)⁶² § 25¹ volitab siseministrit asutama riigipiiri valvamise korraldamise andmekogu. Andmekogu loomise peamiseks eesmärgiks on luua riigi julgeoleku tagamiseks politseile võimekus jälgida reaajas riigipiiril toimuvat. Andmekogu vahendab eri ametiasutustelt, anduritelt, platvormidelt ja muudest allikatest saadud andmeid ja teavet, mida vahetatakse turvaliste andmeedastus- ja teabekanalite kaudu politsei siseselt ning teiste

⁵⁷ K. Sarap, G. Sein. Droonide lend üle seaduste. – Geenius, 17.11.2017. <https://geenius.ee/uudis/droonide-lend-ule-seaduste/> (16.03.2018).

⁵⁸ Intervjuu A. Kõssiga (viide 30).

⁵⁹ Press service of the State Border Guard Service. A batch of contraband cigarettes and adrone were seized on the border with Slovakia. – Uzhgorod, 14.10.2017.

⁶⁰ J. Koebler. The Lithuanian Mob Was Smuggling Cigarettes Into Russia with a Drone. – Motherboard, 16.05.2014.

⁶¹ Siseministeerium (viide 23).

⁶² Politsei ja piirivalve seadus. – RT I, 06.07.2017, 6.

ametiasutustega, et saavutada olukorratadlikkus ning toetada reageerimisvõimet välispiiril.⁶³ Võimalik on hallata tehniliste seire- ja valveseadmete abil kogud informatsiooni ja saadud infot analüüsida. Andmekoguga luuakse võimekus seirata, avastada, tuvastada, jälgida ja mõista ebaseaduslikku piiriülest tegevust, teha vajalikke analüüse ning planeerida ressursse, et tagada tõhus piiriturvalisus, ennetada, avastada ja takistada ebaseaduslikke piiriületusi ning kavandada operatiivsed tegevused ebaseadusliku piiriületaja kinnipidamiseks.

Piirijulgeoleku huvi on toonud välja ka 2017. aasta Kaitsepolitsei aastaraamatus.⁶⁴ Aastaraamatu kohaselt tabati 2017. aastal elamisloa alusel Eesti viibinud isik, kelle ülesandeks oli koguda informatsiooni riigikaitsealsetest tähtsatest ning elutähtsat teenust osutavatest objektidest ning visuaalne luure Eestis paiknevate liitlasüksuste järele. Selliste isikute tegevuse peatamine on väga oluline ja piirijulgeoleku tagamisega peavad korrakaitseasutused ja julgeolekuasutused, kindlustama ka oma liitlaste turvatunde. Aastaraamatus kirjeldatu kohaselt peeti 2016. aastal kinni kaks FSB-ga koostööd teinud salakaubavedajat. Kinnipeetud isikute eesmärgiks oli muuhulgas koguda infot PPA Lõuna prefektuuri piirivalvekordonite ja teenistuskohade ning personali kohta, samuti ametialaste tegevuste kohta. Ebaseadusliku piiriülese tegevusega tegelevad isikud, sh topeltkodanikud, on kerge saak Venemaa eriteenistustele. Neid on lihtne värvata, koostööle sundida ja lõpuks neist lahti öelda. Aastaraamatus on eraldi välja toodud terrorirünnakute seos riigipiiri ületamisega ja asjaolu, et erinevatele Euroopas toimunud rünnakutele on eelnenud isikute riigipiiri ületamine. Selliste isikute piiriületuse tõkestamine liidu välispiiridel on ülimalt oluline julgeoleku tagamisel.

Samuti rõhutab piirijulgeoleku olulisust ja piirikontrolli tõhusust Välisluureameti aastaraamat⁶⁵, mis käsitleb julgeolekuvaadet ja erinevaid ohtusid.

2.4 Piiririba sätted riigipiiri seaduses

Piiririba käsitlevad sätted RiPS § 6-s on mitmeti tõlgendatavad. Legaaldefiniitsiooni kohaselt on piiririba maismaal kuni 10 m laiune riigipiiriga paralleelselt kulgev maa-ala piirijoonest sisemaa poole. Looduslikul piirijoonel on piiriribaks maa-ala piirijõe, -oja või -tee sisemaa suunalisi lookeid ühendava sirge lähtejooneni ning sellega paralleelselt kulgev kuni 10 m laiune

⁶³ Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse 416 SE seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fe51cb57-eea8-4017-b58e-7279c9dd1377/Politsei%20ja%20piirivalve%20seaduse%20ning%20päästeteenistuse%20seaduse%20muutmise%20seadus>. (16.03.2018).

⁶⁴ Kaitsepolitseiamet. Kaitsepolitseiameti Aastaraamat: Kaitsepolitseiamet 2017, lk 14.

⁶⁵ Välisluureamet. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas: Välisluureamet 2018, lk 34.

maariba sisemaa poole. Ebaselge on määratlus „*kuni 10 m*“ kuna ei ole teada, millisel juhul on mõeldud, et piiririba on 10-st m kitsam. Samuti ei ole selgelt määratletav „*lookeid ühendava sirge lähtejoonest ning sellega paralleelselt kulgev kuni 10 m laiune maariba sisemaa poole*“. Looduslikul piirijoonel on väiksed piirijõed ja ojad väga käänulised ja looklevad ning nende lookeid ühendava sirge moodustumine on küllaltki subjektiivne. Näiteks võib selle määratluse alusel teatud piirilõikude laius ulatuda üle 100 meetri. See, kui lai piiririba on, on aga väga oluline isikutele kelle õigusi selle sätte alusel piiratakse. Näiteks annab kinnisasja sundvõõrandamise seaduse⁶⁶ § 3 lõige 1 punkt 15² aluse kinnisasja üldistes huvides sundvõõrandamiseks, kui eesmärgiks on omandada riigipiiriga külgnevat maad piiriribaks. Seega peab olema täpselt selge, kuidas erinevates piirilõikudes piiririba kulgeb sisemaa suunas ja kus piiririba sisemaapoolne külg lõppeb. Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶⁷ § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste sisu.

Samuti ei ole võimalik RiPS § 6 lõikes 1 toodud „*kuni 10 m*“ tõlgendada Eesti ja Läti piirilepingu vaates, kuna antud piirilepingus ei ole toodud piiririba laiust. Lisaks volitab kehtiv RiIPS § 6 lõige 3, et piiririba konkreetne laius ja hooldamise kord kehtestatakse riikidevaheliste lepingutega, mitte ei määrata seaduses. Selliseid piirihooldust reguleerivaid lepinguid aga Lätiga tänaseks kehtestatud ei ole. Samas on Läti õigusaktides toodud, et piiririba laius on Eesti ja Läti vahelisel piiril piirijoonest Läti suunal 6 m ja Läti ja Venemaa vahelisel piiril piirijoonest Läti suunal 12 m.⁶⁸

Lisaks eeltoodule on piiririba väljaehitamise projekteerimistööd näidanud, et 10 m piiriribale on piiririba elementide rajamine ja sellisel kujul väljaehitamine väga keerukas ja püstitatud elemendid ei pruugi täita oma eesmärki ning piiririba peab olema laiem ja sõltuma suuresti looduslikest tingimustest. Näiteks asuvad 10 m piiriribal piiririba elemendid üksteisele väga lähedal, piirijoone pöördekohtades on patrulltee rajamine keerukas. Lisaks tuleb piirijoone väljaehitamisel arvestada Eesti ja Venemaa vahelise piirilepingu jõustumise järgseid tegevusi. Selleks, et riikide vahelise piirikomisjoni töö käsitleks piirijoonega seonduvat (sh tähistamine) on vajadus omada, kas siis piirikraavide rajamisega, piirijoone tähistamisega ning moodustavate piirimärkidega seotud töödeks täiendavat maad. Riikidevahelisest lepingust

⁶⁶ Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I, 25.01.2017, 8.

⁶⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

⁶⁸ Regulations Regarding the State Border Strip, the Borderland and the Border Area, as well as Samples of Indication Signs and Information Signs of the Border Area, the Borderland and the State Border Strip, and the Procedures for Installing Them. Republic of Latvia cabinet 14.08.2012 nr 550. – <https://likumi.lv/doc.php?id=201364> (14.02.2018).

tuleneva piirijoone tähistamise maa-ala võib hinnanguliselt olla maksimaalselt 4 m ja reaalselt jääb 10 m piiriribast alles ca 6-7 m, mis on liiga kitsas piiririba elementide rajamiseks. Piirijoone pöördekohtadega 10 m laiusel piiriribal on loomatõkkeaed projekteeritud vahetult piirijoone lähedusse (kohati kuni 0,2 m piirijoonest sisemaa poole), kuid piiririba projekteerimisel rajatud katselõikudel on selgunud, et loomatõkkeaia ja piirijoone vahele tuleb jätta riigipiiri hooldamiseks vajalik ala. Piiririba laiuse määramisel on väga oluline piiririba elementide ja seire- ja valveseadmete edasisel kasutamisel tekkida võivate riskide maandamine ning nende tõrgeteta töötamine. Oluliseks riskiks piiriribale langeda võivad puud, mis võivad kahjustada seire- ja valveseadmeid ning rikete korral võib piirilõik jääda tehnilise valveta. Metsaga kaetud aladel, kus on puhtaks raadatud vaid kitsas 10 m laiune piiririba, on tekitatud nn tuulekoridor, mis võib tulevikus soodustada tuulega puude langemist piiririba taristule. Seega võivad pärast piiririba väljaehitamist kaasneda tõrked riigipiiri valvamises ning ettenägematud kulud riigipiiri valvamise elementide, sh seire- ja valvesüsteemide, parandustöödeks. Seetõttu tuleb piiririba laiuse määramisel arvestada ka looduslike tingimustega ja seda mitte üksnes kitsalt piiriribal, kus asuvad riigipiiri valvamise elemendid, et maandada võimalikke riske.⁶⁹

Tulenevalt eeltoodust ei ole mõistlik seaduse tasandil kehtestada piiriribale konkreetseid meetreid vaid piiririba sisemaapoolse külje koordinaadid on otstarbekas kehtestada sarnaselt ajutise kontrolljoone koordinaatidele. Vastavalt selle moodustuks piiririba sisemaapoolse külje koordinaatide omavaheliste pöördepunktide vahel katkematu mõtteline joon ja maa-ala mis jääb ajutise kontrolljoone ja nimetatud mõttelise joone vahele moodustab piiririba. Lisaks on konkreetsete koordinaatidega kehtestatud piiririba tunduvalt kergemini jälgitav avalikkusele, kaardirakendused selgemad ja piirangute järgimine piirilähedasel alal on tänasest oluliselt lihtsam.

Looduslikul piirijooneks on RiPS § 6 lõike 1 teise lause kohaselt maa-ala piirijõe, -oja või -tee sisemaa suunalisi lookeid ühendava sirge lähtejooneni ning sellega paralleelselt kulgev kuni 10 m laiune maariba sisemaa poole. Ajutise kontrolljoone koordinaatide määrase § 3 lõike 2 punkti 21 järgi kulgeb piirilõik 21 orograafilise piirina (looduslik piirijoon), Peipsi järve kaldajoonel ligikaudu 3,3 km kuni lõikumiseni Narva jõe pealaevatee algpunktiga risti oleva jooneni (3. muuli pikendus) ja sealt edasi piki pealaevatee keskjoont kuni Narva jõe suudmes asuvasse

⁶⁹ Politsei- ja Piirivalveameti kiri Siseministeeriumile. "Ettepanek riigipiiri seaduse muutmiseks" 11.07.2017 1.2-3/37-1. - Autori valduses.

kontrolljoone maismaaosa lõpp-punkti, mis ühtib merealapiiride algusega. RiPS-i ja ajutise kontrolljoone koordinaatide määrase tõlgendamise kohaselt on Narva jõe kaldal piiririba (hõlmates endas ka Narva linna). Samas RiPS § 6 lõikes 2 on toodud, et linnas või muus asulas kehtestatakse piiririba vastavalt vajadusele, mis ei ühti aga loodusliku piirijoone piiririba tõlgendusega. Piiriribale on kehtestatud piirangud ja seal on keelatud igasugune tegevus, mis ei ole seotud piirimärkide ja piiririba korrashoidmise ja kontrollimisega ning riigipiiri valvamisega või sisepiiri ületamisega. Praktikas aga ei piirata Narva jõe kaldal liikumist ja seda ei käsitleta kui piiririba. Mistõttu on vajalik korrastada piiririba sätteid, et tagada õigusselgus Narva jõe kui orograafilisele piirijoonele kohalduvate sätete osas. Narva jõe kaldal sh Narva linnas on vajalik magistritöö autori hinnangul sätestada piiriribale erisätted selliselt, et riskianalüüsi ja ohuhinnangu muutumisel on võimalik piiririba koos taristuga piirijulgeoleku kaalutlustel kasutusele võtta.

2.5 Piirilähedane ala ja sellega seonduvad piirangud

Eestis ei ole piirijoonest sisemaa suunal peale piiririba kehtestatud sõnaselgelt täiendavat piirivööndit ega piiri lähedast maa-ala ulatust seaduse tasandil. RiPS § 6 lõike 5 järgi on piiriribal keelatud igasugune tegevus, mis ei ole seotud piirimärkide ja piiririba korrashoidmise ja kontrollimise ning riigipiiri valvamisega või sisepiiri ületamisega. Seda, et selline kuni 10 m laiune piiririba ei ole piisav tõhusaks riigipiiri valvamiseks, näitas eelnevalt piiririba kujundust ja elemente käsitlev analüüs. Lisaks piiriribale kehtestatud piirangutele, kehtivad piiri lähedasel alal täiendavad piirirežiimsed piirangud.

RiPS-i, piirirežiimi eeskirja kui eriseadustega on loodud piirilähedasele maa-alale teatud eriregulatsioonid. RiPS § 8 on kehtestatud piirirežiimi, millega on määratud kindlaks isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kord, kauba üle piiri toimetamise kord, ujuvvahendite territoriaal- ja sisemerre, samuti piiriveekogude Eestile kuuluvatesse vetesse sisenemise, nendes liikumise ja viibimise ning nendest väljumise kord, õhusõidukite Eesti õhuruumi sisenemise, õhuruumis liikumise ning õhuruumis väljumise kord, isikute ja transpordivahendite piiripunkti sisenemise, selles paiknemise ja sellest väljumise ning kaupade piiripunkti sisseveo, selles paiknemise ja sellest väljaveo kord. Samuti antud võimalus piirata piirirežiimiga riigipiiri valvamist takistavat või piirirahu häirivat tegevust nagu tulirelvade ja lõhkematerjalide kasutamine, töötamine piiririba vahetus läheduses, jahipidamine ja kalapüük, kariloomade karjatamine, valgustuse ja lahtise tule kasutamine. Piirirežiimist tulenevad õigused, kohustused ning piirangud, kui need ei ole sätestatud seaduse või välislepinguga on kehtestatud piirirežiimi

eeskirjaga, kui seadusega ei ole sätestata teisiti. Kuna käesolev magistritöö keskendub välispiiri maismaaosale, siis analüüsitakse piiranguid, mis seonduvad riigipiiri valvamist takistava või piirirahu häiriva tegevusega ning liikumisega piirilähedasel alal ja piiriveekogudel.

Piirirežiimi üheks osaks on RiPS § 9⁶ toodud regulatsioon isikute liikumise ja viibimise piiramisele piirilähedasel alal, mille kohaselt on viibimine Narva jõe kuivsängis alates veehoidla tammist kuni raudteesillani on keelatud. Viibimine Narva jõel, Narva veehoidlal, Vaniku, Pattina, Kriiva ja Pabra järvel ning seal asuvatel väikesaartel ajavahemikul pool tundi pärast päikese loojumist kuni pool tundi enne päikesetõusu on politsei loata keelatud. Narva jões ja Narva veehoidlas asuvatele saartele minek ja seal viibimine on lubatud ainult kooskõlastatult politseiga. Veesõiduki ja muu transpordivahendiga Narva jõele, Narva veehoidlale, Lämmi- ja Pihkva järvele, Vaniku, Pattina, Kriiva ja Pabra järvele või nende jääle mineku ning sealt tagasituleku peab registreerima kordonis. Täiendavalt on politseil õigus piirata isikute liikumist ja viibimist piirilähedasel alal, kuid piirilähedase ala ulatust RiPS § 9⁶ toodud ei ole. Politseil on õigus ohtlike ilmastikuolude tõttu ajutiselt keelata isikute minek piiriveekogudele ja sisemerele või nende jääle navigatsiooniks või liikluseks. Seda sätet kasutatakse praktikas eelkõige talvisel ajal, et tagada isikute turvalisus ja ohutu liikumine piiriveekogudel ning sisemerel.

Eesti õiguskorras on heaks ja toimivaks näiteks piirirežiimsed piirangud, mis on seotud piiriveekogudel liikumisega ja käsitlevad registreerimiskohustust piiriveekogul. Registreerimine on oluline nii riigipiiri valvamisel ja pääste- ja otsingutööde korraldamisel ja loob olulist lisaväärtust just isikutele, kes mingil põhjusel satuvad piiriveekogul ohtu ja ei ole jõudnud abi kutsuda. Samuti tagab registreerimine piiriveekogudel ühte integreeritud piirihalduse peamist eesmärki, kaitsta ja päästa inimelusid EL-i välispiiridel.⁷⁰ Kordonid reageerivad kõikide registreeringute puhul, kus on näha, et isik on liikunud veekogule aga pole tagasi naasnud ning ohu kahtluse korral alustatakse koheselt otsingu- ja päästeoperatsioonide korraldamist.

Riigikohus on tõlgendanud lahendis 3-1-1-70-09 registreerimise korraldust selliselt, et registreerimise kohustus saab täita oma eesmärgi ainult siis kui omatakse tervik ülevaadet kõikidest veesõidukis ja transpordivahendis viibivatest isikutest. Kuna veesõiduki juhile ega muu transpordivahendi juhile ei ole pandud seadusega kohustust registreerida alusel olevad

⁷⁰ Euroopa Komisjoni teatis (viide 15), lk 2.

isikud, tuleb asuda seisukohale, et registreerimiskohustus lasub igal pardal viibival isikul eraldi olenemata sellest, kas ta juhib alust või mitte. Praktikas võib aga aluse juht ise registreeringud teha, kuid hilisemalt vastutab registreerimiskohustuse täitmata jätmise eest iga alusel viibija individuaalselt.⁷¹ Praktikas teostati registreeringuid RiPS § 9⁶ lõike 5 alusel 2017. aastal 139 737 korral.

Piirirežiimi eeskirja punkt 66 seab piirangud ujuvvahendite liikumisele, mille kohaselt nende liikumine Narva jõel ja Narva jõe lähtesse Peipsi järvest, samuti Lämmijärvest Pihkva järve on lubatud mööda pealaevateed. Ujuvvahendid võivad läheneda välispiirile Peipsi järvel kuni 200 meetri, Narva veehoidlal, Lämmijärvel ja Pihkva järvel kuni 50 meetri, Vaniku, Pattina, Kriiva ja Pabra järvel kuni 20 meetri kaugusele. Punkt 70 piirab kalapüüki ja jää viibimist, ning sätestab, et need tegevused on lubatud Narva jõel, Vaniku, Pattina, Kriiva ja Pabra järvel kuni 20 meetri, Narva veehoidlal, Lämmijärvel ja Pihkva järvel kuni 50 meetri ning Narva lähel ja Peipsi järvel kuni 200 meetri kaugusel välispiirist. Sellised piirirežiimsed piirangud on üks osa piirijulgeoleku tagamisest, et ennetada ebaseaduslike piiriületuste toimumist.

Piiriveekogudel viibimisega seonduvate keeldude ja piirangute järgmise tagamisel mängib suurt rolli isikute teadlikkus kehtivatest piirirežiimsetest piirangutest. Selleks on vajalik teada eelkõige korrektselt tähistatud piiri joone asukohta looduses, piirirežiimsete alade tähistust piiriveekogudel ning jälgida riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavaid märke. Praktikas paigaldatakse piiriveekogule ujumärgistused, mis tähendab, et toodritega tähistatakse piirirežiimse ala ulatus piiriveekogul. Lisaks on piiriveekogu kallastele paigaldatud hoiatussildid, kirjega konkreetset piirangute kohta, mis antud piiriveekogul kehtivad.

RiPS § 9⁶ lõige 1 viitab politsei õigusele isikute liikumise ja viibimise piiramiseks piirilähedasel alal kuid ei ole defineeritud, mida tähendab piirilähedane ala Eesti õiguskorras. Lisaks volitab RiPS § 8 lõige 2, et piirirežiimiga võidakse piirata riigipiiri valvamist takistavat või piirirahu häirivat tegevust nagu tulirelvade ja lõhkematerjalide kasutamine, töötamine piiririba vahetus läheduses, jahipidamine ja kalapüük, kariloomade karjatamine, valgustuse ja lahtise tule kasutamine. Seda sätet sisustavad erinevad piirirežiimi eeskirjas toodud piirangud.

⁷¹ RKKKo 3-1-1-70-09, p 7.

Vaadates meie lähinaabrite Soome ja Läti õigusruumi siis mõlemal riigil on kehtestatud lisaks piiriribale ka piirilähedase maa-ala ulatus riigipiiri seaduse tasandil. Kehtestatud maa-alaga on neil seotud piirivalve volitused riigipiiri valvamise korraldamisel ja isikute õiguste piiramisel.

Soome ja Venemaa vahelisele piiril on kehtestatud lisaks 10 m piiriribale, piiriturvalisus tagamiseks piirivöönd, mis maismaal on kuni 3 km ja merel kuni 4 km ala. Piirivööndi ala ja ulatus on tähistatud märkide ja viitadega. Soome piirivööndi regulatsioon tugineb lubade süsteemile. Loa taotlemiseks tuleb esitada vastav põhjendatud taotlus piirivalvele. Kogu protsessi lihtsustamiseks on loodud elektroonilised keskkonnad, mis aitavad lubade taotlemist kiirendada ja vähendada halduskoormust. Luba väljastatakse alaliselt või kuni 5. aastaks ja sõltub suuresti loa taotlemise eesmärgist (hobi tegevused, püsiv elukoht, külastus jne.).⁷² Lisaks on keelatud riigipiiri seadusega rajada aedu ja muid tõkkeid lähemale kui 50 m piirijoonest, ka liikuda pimedal ajal lähemal kui 100 m piirijoonest. Sarnaselt Eestiga on keelatud piiriribal igasugune tegevus, mis võib takistada riigipiiri valvamist. Lisaks on piirivööndis keelatud kontrollimatu kariloomade karjatamine ning on kohustus kaasas kanda isikut tõendavat dokumenti. Riigipiiri valvamisel loodud lubade süsteem tagab tervikliku ülevaate piirivööndis toimuvast, aitab ennetada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuvat piiriületust ning piiriülest kuritegevust ning aitab paremini riigipiiri valvamist korraldada.

Läti ja Venemaa piiril on 12 m piiririba ja lisaks sätestab riigipiiri seadus riigipiiri lähedased maa-ala ulatused. Piirivööndi (piirivalvepiirkonna) laiuseks on kuni 2 km maa-ala, mis kulgeb riigipiirist sisemaa suunas ning eraldi on rõhutatud, et piiririba on piirivööndi. Antud maa-alas on Lätiga piirivalvel sarnaselt Soomega teatud õigused, näiteks on õigus korrastada teid ja rajada vajadusel uusi, rajada ebaseadusliku piiriületuse tõkestamiseks vajalikke tõkkeid maastikule, sulgeda teid jne. Piirivööndis viibimiseks peab olema samuti luba, sinna ei tohi ehitada kinnipidamisasutusi ja neuroloogilisi raviasutusi. Avalikud üritused, jahipidamised, tulirelvade kasutamine kooskõlastatakse piirivalvega. Piirivööndi loa kohustus kehtib isikutel alates 15. aastast. Erinevalt Soomest ei kehti loa kohustus alalisel piirkonnas elavatele isikutele, isikutele kes sõidavad piirivööndist läbi, riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikele ja isikutele, kes omavad kohalikku piiriületuse luba. Load väljastatakse alalise kehtivusega või teatud ajaks. Lisaks 2 km piirivööndi alale on Lätis sätestatud 30 km piiriala. Antud alal liikudes peavad isikud kaasas kandma dokumente, mis tõendavad nende riigis viibimise õiguslikku alust.⁷³

⁷² Border Guard Act. 578/2005. - <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2005/en20050578>. (21.02.2018).

⁷³ On the State Border of the Republic of Latvia 02.12.2009 189 (4175). - <https://likumi.lv/ta/en/id/201364-on-the-state-border-of-the-republic-of-latvia> (21.02.2018).

Kuigi piirilähedase maa-ala ulatust ei ole seaduses defineeritud, siis piirirežiimi eeskiri ja eriseaduses sätestatu kohustab teatud tegevused, mis võivad häirida piirirahu, piirilähedasel maa-alal politseiga kooskõlastama. Piirirežiimi tagamisel, tegevuste kooskõlastamisel, peab politsei suutma ette näha piiriülest mõju, millest võib olla häiritud naaberriigi piirivalve tegevus piirirežiimi tagamisel. Ammendavat loetelu tegevustest, mis võivad häirida piirirahu, kehtestatud ei ole.

Piirirežiimi eeskirja punkt 52 kohaselt peavad kõik isikud kooskõlastama politseiga nende poolt välispiirist vähem kui 5 km kaugusel läbiviidavad lõhkamistööd, õppused, võistlused, ajukahid ja muud üritused, mis võivad takistada välispiiri valvamist või häirida piirirahu. Sama sätte järgi on keelatud mürk- ja radioaktiivsete ainete kasutamine piiriveekogudel. Piirirahu häirib igasugune tegevus, mille mõju võib ulatuda üle välispiiri või takistada välispiiri valvamist. Säte kohustab isikut ennast tema poolt läbiviidavates teatud tegevustes teatud viisil toimima. Vaadates kohustuse ulatust on see seotud piirijoone kulgemisega, maismaal on see piirijoonest 5 km ja piiriveekogul piirijoonest 5 km. Praktikas nimetatud mõttelist joont maismaal ega piiriveekogudel tähistatud ei ole.

Piirirežiimi eeskirja punkt 75 sätestab sisuliselt analoogse kohustuse ainult piiriveekogudega seondult. Kõik isikud, asutused ja organisatsioonid peavad nende poolt piiriveekogudel korraldatavad õppused, üritused, võistlused, allveetegevuse, lõhkamistööd, jääteede rajamise ning muu piirirahu häiriva tegevuse kooskõlastama politseiga. Nimetatud säte viitab ka asutustele ja organisatsioonidele, millele punkt 52 ei ole viidatud. Kui punkt 52 ulatust piirijoonest sisemaa suunal tähistatud ei ole, siis punkt 75 alusel kooskõlastamise ulatus on selgelt seotud piiriveekogu endaga ja ei tekita ebaselgust. Veeseaduse⁷⁴ § 2 punkt 3 järgi on piiriveekogu veekogu, mida mööda kulgeb riigipiir. RiPS § 4 punkt 4 järgi kulgeb riigipiir järvel ja muul looduslikul veekogul sirgjoonena läbi välislepingutes kindlaks määratud piirimärkide keskkohdade või mööda keskmise veeseisu ajal määratud veepegli keskjoont. Mittelaevataval piirijõel mööda jõe keskmise veeseisu ajal määratud keskjoont, laevataval piirijõel mööda pealaevatee keskjoont.

Mõlemad sätted võivad tekitada tõlgendajas ebaselgust, kuna punkt 52 kohustab kooskõlastama riigipiirist 5 km ulatuses teatud tegevusi, mis tegelikkuses kattub piiriveekogudele kehtestatud

⁷⁴ Veeseadus. - RT I, 04.07.2017, 50.

kooskõlastuse kohustusega. Ebaselguse vältimiseks on kooskõlastamisel piiriveekogudel alati vajalik viidata punktile 75 ja maismaal geomeetrilistel piirilõikudel punktile 52.

Tõlgendades RiPS § 8-s sätestatud koosmõjus piirirežiimi eeskirja punktide 52 ja 75-ga, saame tuua välja tegevused, mida Eesti õiguses tuleb tõlgendada riigipiiri seaduse mõistes piirirahu häiriva tegevusena. Selleks on tulirelvade ja lõhkematerjalide kasutamine, töötamine piiririba vahetus läheduses, jahipidamine, kalapüük, kariloomade karjatamine, valgustuse ja lahtise tule kasutamine, lõhkamistööd, õppused, võistlused, ajukahid, allveetegevused, jääteede rajamised ning muud üritused, mis võivad takistada välispiiri valvamist või häirida piirirahu. Erinevad kohustused on hetkel sätestatud nii seaduse kui määruse tasandil. Tegevustest on jäetud lahtine loetelu, kuid arvestades kehtivas õiguses toodud piiririba laiust ja selle asukoha eripära looduses (mets, raba jne.), siis piirirahu häiriva tegevusena saame käsitleda veel metsaraiet vahetult piiririba läheduses, kus langevad puud võivad ületada piirijoone. Lisaks on piirirahu häirivaks erinevad kogunemised ja miitingud piirijoone vahetus läheduses, mis võivad häirida nii patrull- ja vaatlustegevust kui naaberriigi piirivalve tööd.

Piiriesindajate kokkuleppe artikkel 11 avab veelgi piirirahu häirimise mõistet. Piiriesindajad on volitatud vahetama omavahel informatsiooni muuhulgas piirijoone läheduses inimestele või loomadele ohtlike nakkushaiguste levimisest, samuti põllumajanduslike ja metsakahjurite massilisest levimisest, metsatulekahjustest ja üleujutustest. Üleujutused ja metsatulekahjud mõjutavad otseselt riigipiiri valvamist ja võivad häirida oluliselt piiril kasutatava seire- ja valvetechnika toimimist.

Lisaks eelpool toodule võime üheks piirirahu häirida võivaks tegevuseks lugeda mehitamata õhusõidukite lennutamise piirijoone vahetus läheduses. Kuna mehitamata õhusõidukite lennutamine ei seonu tänapäeval enam ainult hobitegevusega on Eesti riigi julgeoleku huvides kehtestatud piirilähedasel alal lennupiirangu ala EER1 PIIRIALA.⁷⁵ Piiranguala on piiritletud õhuruum riigi maa-ala või territoriaalvete kohal, kus õhusõidukite lendamine on piiratud eritingimustega. EER1 PIIRIALA on püsiv piiranguala, mis kulgeb vastavalt Vabariigi Valitsuse 11. mai 2004. aasta määruse 189 „Lennupiirangud ja piirangud riiklikule õhusõidukile lennuks ülehelikiiirusel”⁷⁶ § 3-le piirijoonest 5 km ulatuses sisemaa poole.

⁷⁵ mehitamata õhusõiduki lennuloa taotluse spetsiifika leitav Lennuameti kodulehelt. - <https://www.ecaa.ee/et/lennundustehnika-ja-lennutegevus/mehitamata-ohusoidukid-sealhulgas-droonid> (16.03.2018).

⁷⁶ Lennupiirangud ja piirangud riiklikule õhusõidukile lennuks ülehelikiiirusel. VVm 11.05.2004 nr 189. - RT I 2004, 43, 302.

Lennuamet väljastab piirangualal mehitamata õhusõiduki käitamiseks loa ja see kooskõlastatakse eelnevalt alati PPA-ga.

3. RIIKLIKU JÄRELEVALVE ERIMEETMED PIIRIKONTROLLIS

3.1 Riikliku järelevalve kohaldamise põhimõtted

Selleks, et mõista korrakaitseõiguse eriosa olemust piirihaldusasjade korraldamisel Eestis, tuleb vaadata seda siseriikliku õiguse kui ka EL õiguse vaatevinklist. Korrakaitseõiguse eriosa koosneb eelkõige korrakaitseõiguse eri valdkondi reguleerivatest siseriiklikest õigusnormidest valdkondlikes seadustes kuid korrakaitseõiguse allikateks on ka EL otsekohalduvad aktid ehk määrused.⁷⁷ Riigipiiri valvamine tugineb suures osas just EL otsekohalduvatele õigusaktidele ja nendes sisalduvatele põhimõtetele.

Riigipiirihaldus asjade korraldamine on PPVS § 1 lõike 2 kohaselt üks politsei põhiülesandeid. RiPS-i reguleerimisalas viidatakse, et EL liikmesriikide vaheliste sisepiiride ja EL välispiiride ületamisele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, 13.04.2006, lk 1–32)⁷⁸ ning RiPS kohaldatakse Schengeni piirieskirjadega reguleerimata osas. RiPS § 18 lõige 1 sätestab, et riigipiiri valvab ja kaitseb politsei vastavalt oma pädevusele ning § 9⁴ lõike 1 kohaselt on riigipiiri valvamine politsei patrull- ja vaatlustegevus maismaal, merel ja piiriveekogudel eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõkestada selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuv piiriületus ning piiriülene kuritegevus, sealhulgas isikute ja kauba ühendusevälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusevälisesse riiki ebaseaduslik toimetamine territoriaal- ja sisemerel ning piiriveekogudel, ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine. Schengeni piirieskirja artikkel 2 punkt 10 sätestab, et piirikontroll on vastavalt Schengeni määrusele ja selles sätestatud eesmärkidele piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest. Punkt 11 järgi on piiril piiripunktis teostatavad kontrollid eesmärgiga, et isikutel, sh nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda. Punkt 12 kohaselt on patrull- ja vaatlustegevus piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool

⁷⁷ M. Laaring, S. Pars, H. Kranich, E. Nuka, J. Kiveste, M. Mikiver, T. Roosve, Ü. Vanaisak. § 1/1 Korrakaitseeadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.

⁷⁸ Viide RiPS-is ei ole ajakohane. 09.05.2016. aastal võeti vastu Schengeni piirieskirjade kodifitseeritud tekst, mille kohaselt on korrektne viidata Schengeni piirieskirjale selliselt: Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste sisepiiride ja Euroopa Liidu välispiiride ületamisele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 77, 23.03.2016, lk 1–52), lisaks muudeti 15.03.2017 Schengeni piirieskirja art 8 sisu määrusega (EL) 2017/458.

nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril. Nimetatud ülesandeid täidavad PPA prefektuuride piirivalvebüroode teenistuses olevad piirivalvurid. Korrakaitseseadus (edaspidi *KorS*)⁷⁹ § 6 lõige 1 sätestab, et korrakaitseorgan on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik.

Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks pädevuse ja volituse arvestades seadusega kindlaks määratud tingimusi ja ulatust.⁸⁰ Pädevusnorm näitab, milline haldusekandja ja milline haldusorgan on määratud täitma üht või teist haldusülesannet. Pädevus ehk kompetents on avalike ülesannete maht, mille täitmine on organile usaldatud.⁸¹

Õiguskantsler on oma 30. septembri 2004. aasta ettekandes rõhutanud, et korrakaitseõigus on haldusõiguse haru. Selles õigusvaldkonnas määratakse kindlaks riigiorganite ja korrakaitseasutuste pädevus, volitused avaliku korra ja turvalisuse kaitsel ning korrakaitseasutuste tegevuste peamised põhimõtted jms. Et riigi sekkumise seaduslikkust, põhjendatust ja proportsionaalsust saaks kontrollida, peavad ohutõrjeõiguses olema ette nähtud kindlad juhised, millal võib õigusi piirata. See tähendab, et tegevuse alused peavad olema piisavalt selgelt reguleeritud. Mida rohkem isiku õigusi piiratakse, seda üksikasjalikum peab olema piirangu aluseks oleva normi koosseis ja selgem normi tagajärg. Oluline on eristada pädevus- ehk kompetentsinorme alus- ehk volitusnormidest. Pädevusnormid on korrakaitseasutuste ülesandeid käsitlevad eeskirjad.⁸² Pädevusnorm sätestab seega korrakaitseorgani ülesanded ja selle, millises olukorras tal on lubatud järelevalvet teha.⁸³ Alusnormid annavad isiku õigusi riivavaks haldustegevuseks seadusliku volituse. Põhiõiguste riivamiseks volitav norm ei tohi lihtsalt korrata pädevusnormi koosseisu sõnastust, vaid peab riivet õigustavate tunnuste piiritlemise abil tagama, et haldusorganile pandud ülesande täitmine ning õiguste riivamine oleks seaduslik ja kontrollitav.⁸⁴ Mida intensiivsemalt piiravad sätestatavad meetmed põhiõigusi, seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm ja seadusandja kohustuseks on tagada menetlusnormide olemasolu.⁸⁵

⁷⁹ Korrakaitseseadus. - RT I, 02.12.2016, 6.

⁸⁰ RKHKo 3-3-1-43-12, p 19.

⁸¹ A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat lk 44. Tartu: 2004.

⁸² Õiguskantsleri ettekanne. Seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega. 30.09.2004 - RTL 2004, 131, 2029.

⁸³ RKHKo 3-3-1-44-10, p 26.

⁸⁴ Õiguskantsleri ettekanne (viide 82).

⁸⁵ Ü. Madise jt (toim) (viide 1), § 3/23.

Riigipiiri valvamisel riikliku järelevalve teostamisel meetmete kasutamisel peab politsei tuginema KorS § 1 lõikes 3 sätestatud põhimõttele, kus riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel eriseaduste alusel lähtub korrakaitseorgan eriseaduses sätestatust, järgides KorS põhimõtteid. Eriseadustes reguleerimata juhtumil lähtutakse korrakaitseaduses sätestatust. Pädevusnormid on korrakaitseasutuste ülesandeid käsitlevad eeskirjad.

Lähtudes põhimõttest, et õiguse erinormi olemasolul rakendatakse seda üldnormi asemel, kohaldab riikliku järelevalvet teostav korrakaitseorgan eelkõige selles seaduses sätestatud norme, millest tuleneb tema riikliku järelevalve teostamise pädevus ning mis määratleb talle kohaldamiseks lubatud riikliku järelevalve meetmed. KorS-i kui riikliku järelevalve üldseadust kohaldab korrakaitseorgan üksnes juhul, kui eriseadus seda küsimust ei reguleeri. KorS toodud põhimõtteid tuleb eriseaduse alusel järelevalve teostamisel kohaldada üksnes siis kui, eriseadus ei sätesta teisti. Üldiselt eeldab riikliku järelevalve menetluse läbiviimine, et korrakaitseorgan kohaldab KorS-ist ja ka eriseadustest tulenevaid norme samal ajal, sest pädevusnormid KorS järelevalve erimeetmete kohaldamiseks tulevad eriseadusest. Järelevalve põhimõtted, meetmete kohaldamise alused ning kord ja vahetu sunni kohaldamise alused ning kord tulenevad aga enamasti KorS-st.⁸⁶

Riiklik järelevalve on KorS § 2 lõike 4 kohaselt korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Riiklik järelevalve on üks osa korrakaitse tegevusest, mida viib ellu avalik võim korrakaitseorganite kaudu. Politsei kui korrakaitseorgani tegevuse eesmärgiks riikliku järelevalve teostamisel piirirežiimi tagamisel ja riigipiiri valvamisel on ennetada, selgitada välja ja tõkestada maismaal, merel- ja piiriveekogul selleks mitte ettenähtud kohas ja ajal toimuv piiriületus ning piiriülene kuritegevus, sealhulgas isikute ja kauba ühendusevälisest riigist Eestisse ja Eestist ühendusevälisesse riiki ebaseaduslik toimetamine territoriaal- ja sisemerel ning piiriveekogudel, ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine. Kõik riigipiiri valvavad teenistujad on politseiametnikud PPVS-i mõttes ning PPVS § 7¹ kohaselt on korrakaitseaduses sätestatud riikliku järelevalve meetme kohaldamise õigus politseiametnikul. Schengeni piirieskiri artikkel 2 punkti 14 kohaselt on piirivalveametnik vastavalt siseriiklikule õigusele piiripunkti või piirile või selle vahetusse lähedusse määratud ametiisik, kes kooskõlas Schengeni piirieskirjaga ja siseriikliku õigusega täidab piirikontrolliga seotud ülesandeid. Eestis täidavad Schengeni piirieskirjas kirjeldatud piirivalveametniku ülesandeid PPA ametnikud.

⁸⁶ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 1/3.

KorS § 6 lõiked 2, 3 ja 4 sätestavad põhimõtted, et üksnes politsei saab tegutseda üldkorrakaitseorganina ilma eriseaduses sätestatud arvestamata. Samas saab politsei oma ülesandeid täites tegutseda ka eriseaduse alusel erikorrakaitseorganina, kui riikliku järelevalve teostamise alused ja kord on sätestatud eriseaduses. Eriseadused võivad näha ette teatud erisused, mis arvestavad ja tuginevad riiklike järelevalve eripäradele. Juhtudel, kus erikorrakaitseorgan ei saa tegutseda sekkub politsei.

RiPS § 11⁴ lõige 1 näeb ette, et piirirežiimi tagamisega, sealhulgas riigipiiri valvamisega, ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve teostamisel võib politsei kohaldada KorS §-des 30, 32, 45, 49, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-is sätestatud alusel ja korras. Jälgitakse KorS-i põhimõtet, et erimeetmed riikliku järelevalve teostamiseks tulenevad kas KorS-ist, riikliku järelevalve eriseadusest või otsekohalduvast EL õigusaktist.⁸⁷

Eriseadusteks piirirežiimi tagamisel on veel välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*),⁸⁸ väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (edaspidi *VSS*),⁸⁹ välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus,⁹⁰ Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi *ELKS*)⁹¹ ja meresõiduohutuse seadus.⁹²

Lähtuvalt meetme rakendamise eelduseks oleva ohukoosseisu sisust võib eristada kahte riivevolitusega meetmete gruppi. Meetmed mida rakendatakse konkreetse ohu kahtluse, ohu või korrarikkumise korral ning ohtu ennetavad meetmed, mida rakendatakse, ilma et korrakaitseorganil oleks konkreetset ohukahtlust. Ennetavaid meetmeid võib nimetada ka korrakaitseorgani inspekteerimisvolitusteks ning selliste meetmete rakendamist inspeksioonilise riikliku järelevalve teostamiseks. Tegu on järelevalvega, mis on erikorrakaitseorganite, eelkõige ametite ja inspeksioonide tegevuse põhisisuks. Tegelikult peab inspeksiooniline riiklik järelevalve selles osas, millega sekkutakse isikute õigustesse ja vabadustesse, olema konkreetse ohukahtluse või ohu korral teostatava järelevalvega võrreldes piiratum. Iga sekkumine isiku õigustesse peab olema legitiimselt põhjendatud ning proportsionaalne. Reeglina saab isiku õiguste piiramist korrakaitseorgani poolt põhjendada

⁸⁷ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri 49SE, lk. 47-48. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4> (17.03.2018).

⁸⁸ Välismaalaste seadus. – RT I, 04.07.2017, 123.

⁸⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 28.11.2017, 33.

⁹⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 28.11.2017, 32.

⁹¹ Euroopa Liidu kodaniku seadus. – RT I, 26.04.2017, 8.

⁹² Meresõiduohutuse seadus. – RT I, 05.04.2016, 3.

ainult konkreetse ohukahtluse või tuvastatud ohu olemasoluga. Ohu ennetamiseks või väljaselgitavate meetmete rakendamiseks enne konkreetse ohukahtluse tekkimist on riivemeetmete rakendamine põhjendatud juhtudel, kui võimalik oht ähvardab väga väärtuslikke hüvesid või on põhjendatav meetmele allutatud isiku tegutsemisega teatud erivaldkonnas, kus temalt saab eeldada kõrgendatud ja spetsiifiliste nõuete täitmist (nt tegutsemine ettevõtjana teatud tegevusalal, milleks on riigi poolt kehtestatud erinõuded). Erikorrakaitseorganite õigus rakendada riikliku järelevalve meetmeid ilma konkreetse ohu kahtluseta tuleb muudel juhtudel reguleerida eriseadustes. Eriseadustega on võimalik luua ka uusi riikliku järelevalve erimeetmeid, mille kohaldamise eelduseks ei ole konkreetne oht või ohukahtlus. Enesestmõistetavalt on võimalik järelevalve teostamine ilma konkreetse ohu või ohukahtluseta ka EL määrusest kui siseriiklikust seadusest kõrgemal seisvast aktist tuleneval juhul.⁹³

Näitena riikliku järelevalve sätestamisest eriseadustes võime tuua VSS-i. VSS § 6³ lõige 1 sätestab, et riikliku järelevalve pädevus VSS-is sätestatud nõuete täitmise üle on PPA-l ja KAPO-l ja sama paragrahvi lõige 3 annab korrakaitseorganitele pädevuse riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada kõiki KorS-s sätestatud erimeetmeid, arvestades VSS-is sätestatud erisusi. VSS sätestab välismaalasele Eestist väljasõidukohustuse ning Eestisse sissesõidukeelu kohaldamise alused ja korra ning välismaalase Eestist läbisõidu korra. VSS-i § 15 sätestab ka välismaalase kinnipidamise alused. Seadusega ei ole kitsendatud erimeetmete kohaldamise pädevust erimeetmete järgi.

Riikliku järelevalve ülesande täitmine toimub läbi riikliku järelevalvemenetluse, mis on üks haldusmenetluse liikidest⁹⁴. Haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS)⁹⁵ laieneb seega riikliku järelevalve ülesande täitmisel korrakaitseorgani tegutsemisele üldseadusena kuid arvestada tuleb erisustega, mis võivad olla sätestatud eriseadustes.

PPVS-i ja RiPS-ga on antud politseile pädevusnorm teostada riiklikku järelevalvet riigipiiri valvamisel ja piirirežiimi tagamisel ja erimeetmete kohaldamise volitus tuleb eriseadustest. Riikliku järelevalve tagamise üldmeetmeid võib rakendada erikorrakaitseorgan vahetult KorS-i alusel ilma eriseaduse viite ja volituseta. Riikliku järelevalve menetluses üldvolituse alusel rakendatavat meedet nimetatakse üldmeetmeks. Üldvolitus aktiveerub, kui tegemist on ohusituatsiooni või korrarikkumisega ja puudub meetme rakendamiseks konkreetne erivolitus,

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ RKHKo 3-2-1-38-04, p 9.

⁹⁵ Haldusmenetluse seadus. - RT I, 28.12.2017, 21.

kuid korrakaitseorgani poolt tegutsemata jätmine ei vastaks nii korrakaitseseaduse kui ka põhiseaduse mõttele ega eesmärgile. Politsei- ja korrakaitseõiguses ületatakse ohusituatsioonis või korrarikkumise esinemisel erivolituse puudumine seeläbi, et meetet rakendatakse üldvolituse alusel. Ohu või korrarikkumise situatsioonis on korrakaitseorgani tegevuse aluseks küll üldvolitus, aga rakendatava meetme, selle sisu, eesmärgi ja ulatuse otsustab korrakaitseorgan kaalutlusõiguse alusel.⁹⁶

Kui korrakaitseorganile on pandud ülesanne, mis eeldab isiku õiguste piiramist, peab ta esmalt vaatama, kas seda ülesannet on võimalik täita mõne erimeetme alusel, mille kasutamine on talle lubatud. Kui seda põhimõtet ei järgita, kaotavad erivolitused oma mõtte. Tehes valikuid üldmeetme ja erimeetme vahel, tuleb rakendada erimeedet, kui on olemas vastav õiguslik alus. Selle puudumisel saab rakendada üldmeetet. KorS-is sätestatud erimeetmed ei ole antud ammendavas loetelus vaid, vaid nende sisustamisel on lähtutud põhimõttest, et sätestatud on KorS-is korrakaitseorgani poolt sagedamini kasutatavad, samuti need mida rakendab mitu korrakaitseorganit.⁹⁷ Sellisteks erimeetmeteks on näiteks küsitlemine ja isikusamasuse tuvastamine.

Kokkuvõtlikult saab politsei ohu ennetamiseks piirirežiimi tagamisel, sealhulgas riigipiiri valvamisega, ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve teostamisel siseriiklikust õigusest kohaldada kõiki KorS-i sätestatud üldmeetmeid, milleks on teavitamine (KorS § 26), põhimõtte tegutsemiseks ohukahtluse korral (KorS § 27), ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine (KorS § 28) ja korrakaitseorgani poolt ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamine (KorS § 29). Erimeetmete kohaldamise volitus tuleb RiPS-st, muudest valdkondlikest eriseadustes ning EL-i määrustest, millest lähemalt analüüsitakse järgmistes magistritöö alapeatükkides piirikontrollis ning patrull- ja vaatlustegevuses rakendatavaid meetmeid.

3.2 Isikute piirikontrollis rakendatavad erimeetmed

EL õigust ning selle suhestumist korrakaitseõigusesse on põhjalikumalt käsitlenud M. Laaring oma doktoritöös. Näitena on mainitud vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ala kontseptsiooni osana Europoli, Frontexi, Europoli, Schengeni infosüsteemi jt. loomise ning

⁹⁶ J. Jäätma. Doktoritöö. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 105.

⁹⁷ M. Laaring jt (toim) (viide 77), lk 102.

nende pädevusega seonduvat.⁹⁸ Piirihaldusasjade korraldamise ja piirikontrolliga seondub otseselt neist Frontexi loomine ja Schengeni infosüsteemi (edaspidi *SIS*)⁹⁹ päringute teostamine. SIS loodi just kiireks teabevahetuseks liikmesriikide vahel otsitavate isikute ja objektide osas ning selle kasutuselevõtt oli kõikidele liikmesriikidel eeltingimuseks nn piiride avanemisel. Lähemalt vaadeldakse Schengeni piirieskirjast tulenevaid erimeetmeid, mida rakendatakse isikute osas piirikontrollis.

EL toimimise lepingu 77 lõike 2 punkti e alusel on meetmete vastuvõtmine, et tagada igasugune kontrolli puudumine isikute suhtes sisepiiride ületamisel, osa liidu eesmärgist luua sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine, nagu on sätestatud EL toimimise lepingu artikkel 26 lõikes 2. Selleks, et isikud võivad vabalt sellisel alal liikuda peavad sellega kaasnema kõrvalmeetmed vastavalt EL toimimise lepingu artikkel 67 lõikele 2. Selliseks ühtseks meetmeks on ühtne välispiiride ületamise poliitika liidus. Selline piirikontroll on kõikide liikmesriikide, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel huvides. EL-is on peamiseks piirikontrolli reguleerivaks õigusaktiks Schengeni piirieskiri.

Schengeni piirieskirja preambula sätestab, et SIS-i päringute tegemine on kohustuslik ja, et ainult sõrmejälgede kontrolli põhjal saab olla kindel Schengeni alale siseneda soovivas isikus. Sõrmejäljed on asjakohased viisaga reisivate isikute piirikontrollis. Määrus viitab mitmetele nõudele, mida liikmesriigid välispiiride kontrollile teostades järgima ja täitama peavad. Lisaks sätestatakse määrukses piirikontrolli toimingute sisu.

RiPS § 11 lõike 1 alusel kuuluvad välispiiri ületamisel või üle välispiiri toimetamisel piirikontrolli alla kõik isikud, transpordivahendid, kaubad ja muud materiaalsed väärtused. Piirikontroll seisneb eelkõige isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kontrollis, tollikontrollis ning vastavalt vajadusele muudes kontrollides (turvakontrollis, sanitaar-, veterinaar- või fütosanitaarkontrollis).

Schengeni piirieskirja artikkel 8 lõike 1 järgi võivad kontrollid lisaks piiri ületavate isikute transpordivahenditele, hõlmata ka nende valduses olevat pagasit. Samuti rõhutatakse artiklis 8 üldsättena, et kõigi läbivaatuste puhul kohaldatakse asjaomase liikmesriigi õigust ehk tuleb

⁹⁸ M. Laaring. Doktoritöö. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015 lk 32.

⁹⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) 1987/2006 20.12.2006, mis käsitleb teise põlvkonna (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist. – ELT L 381/4.

järgida toimingute teostamisel siseriiklike põhimõtteid. RiPS § 11 lõike 2 kohaselt piirikontrollis politsei kontrollib isikuid ja tuvastab, kas isikule võib anda loa riigipiiri ületamiseks. Isikute kontroll hõlmab isiku dokumentide, viibimisaluste, pagasi ja transpordivahendi kontrolli. Lähemalt käsitletakse piiripunktis¹⁰⁰ toimuvatest kontrollidest isikute ja nendega kaasas olevate transpordivahendite riigipiiri ületamisega seonduvadi toiminguid.

Piiripunktides teostatavate kontrollide eesmärk on kindlaks teha, et piiri ületavad isikud vastavad Schengeni riikide territooriumile sisenemise tingimustele. Välispiiri ületamise ja sisenemise nõuded kolmanda riigi kodanikule on sätestatud Schengeni piirieeskirja artiklis 6, mis sätestab nõude omada kehtivat reisidokumenti, nõudmisel viisa olemasolu, isikud peavad suutma tõendada oma viibimise eesmärki, tingimusi sh elatusvahendite olemasolu, isikute kohta ei tohi olla SIS-i kantud sisenemist keelavat teadet ning nad ei ole isikud keda, peetakse ohuks mõne Schengeni riigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele. Püstitatud eesmärkide täitmiseks on ametnikele Schengeni piirieeskirjaga ette nähtud mitmed meetmed, mida nad on kohustatud piirikontrolli teostades järgima. Lisaks on sätestatud piiril teostatavate kontrollide erieeskirjad, mis näevad ette erisusi protseduuridest, mida kohaldatakse seoses erinevatel piiriliikidel tehtud kontrollide ja erinevate transpordivahenditega, mida kasutatakse piiripunktide läbimiseks.

Meetmete rakendamine välispiiril piiripunktis piirkontrolli toimingutes on lahendatud läbi minimaalse ja põhjaliku kontrolli, kus kehtivad isikute kontrollimisel erinevad põhimõtted. Minimaalse kontrolli alla mõeldakse liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute piirikontrolli protseduure ning põhjaliku kontrolli all kolmandate riikide kodanike piirikontrolli protseduure. Lähemalt käsitletakse minimaalset ja põhjalikku kontrolli järgmistes alapeatükkides.

3.2.1 Liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavad isikud

Liidu õiguse alusel vaba liikumist omava isiku mõiste on avatud Schengeni piirieeskirja artiklis 2 punktis 5. Schengeni piirieeskirja artikkel 8 lõige 2 sätestas, kuni Schengeni piirieeskirja muudatuseni 15. märts 2017. aasta, et minimaalse kontrolli eesmärgiks oli teha esitatud reisidokumentide põhjal kindlaks nende isik. Kontroll koosnes dokumendi seadusliku valdaja

¹⁰⁰ Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid. VVm 25.06.2002 nr 205. - RT I, 10.05.2016, 26.

piiriületust lubava dokumendi kehtivuse ning võltsimis- ja järeletegemise tunnuste kiirest ja otsesest kontrollimisest, kasutades vajadusel tehnilisi vahendeid ning teostades asjaomastes andmebaasides päringuid üksnes varastatud, ebaseaduslikult omastatud, kaotatud või kehtetuks tunnistatud dokumentide kohta. Ehk teisisõnu kontrollitakse piiriületust lubava dokumendi alusel isikusamasust. Päringuid, liidu õiguse alusel vaba liikumist omavate isikute osas, teostati andmebaasidesse üksnes riskihindamise põhjal. Sellise vajaduse tingis üldjoontes riskianalüüsis kirjeldatu ja seda ei tehtud tavapärase kontrolli raames kõikidele piiriületajatele.

Olulise muutuse liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute kontrollis tõi Schengeni piirieskirja muudatus.¹⁰¹ Senini rakendati liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute puhul piiriületusel reeglina minimaalset kontrolli, mis seisnes enamasti reisidokumendi kehtivuse kiire ja otseses kontrollis, kuid julgeoleku olukord EL-is on tinginud põhimõttelise suundade muutuse. Schengeni piirieskirja muudatuse üheks peamiseks põhjenduseks oli julgeoleku vaade. Muudatuse preambulas on toodud, et terroristidest välisvõistlejate, kellest paljud on liidu kodanikud, olemasolu näitab vajadust tugevdada välispiiridel kontrolli isikute üle, kellel on liidu õiguse alusel vaba liikumise õigus. Schengeni piirieskirja muutmise eesmärgiks oligi tugevdada välispiiridel kontrolli, tehes selleks kohustuslikus korras päringuid andmebaasidesse ja seeläbi reageerida terrorismisohu suurenemisele. Minimaalse kontrolli üheks osaks, isikusamasuse tuvastamise ning reisidokumendi autentsuse ja kehtivuse kontrolli hulgas, sai süsteemne ja kohustuslik andmebaaside põhjal teostatav kontroll. Liikmesriikidel on kohustus välispiiri ületavad isikud andmebaaside põhjal kontrollida.

Schengeni piirieskirja artikkel 8 lõike 2 punkt a kohaselt tuleb piirikontrollis eelkõige teha päringud SIS andmebaasi, Interpoli varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi ning lisaks riigisisestesse andmebaasidesse. Artikkel 8 lõike 2 punkt b sätestab, et kontrollimine hõlmab, et liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omav isik ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist ega rahvusvahelisi suhteid, sh samuti päringute tegemine eelpool mainitud andmebaasidesse. Kui tekib kahtlus reisidokumendi autentsuses või selle kasutaja isikus tuleb kontrollida vähemalt ühte biomeetrilist tunnust, mis on kantud

¹⁰¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2017/458, 15.03.2017, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiril. - ELT L74/1.

määruse (EÜ) 2252/2004¹⁰² alusel välja antud passi ja reisidokumenti. Võimalusel korral kontrollitakse samal viisil ka nimetatud määrusega hõlmamata reisidokumente.

Eestis rakendatakse liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute piirikontrollis Schengeni piirieeskirja artikkel 8 lõiget 2 täies ulatuses ja erandeid kontrollide teostamises osas, nagu sellele on viidatud sama artikli lõikes 2a, tehtud ei ole.

Schengeni piirieeskirja muudatustega sätestatakse ka uus põhimõte, et kontrolle andmebaasidest võib teha varem, tuginedes direktiivile 2004/82/EÜ¹⁰³ või muude liidu või liikmesriikide õiguse kohaselt saadud reisijaid käsitletavatele andmetele. Selline kontrollide tegemine toimub nimekirjade eelhindamise raames. Selleks sätestab RiPS § 9³ vedajatele kohustuse, välispiiri ületamisel reisijate ja reisiga seotud, andmete edastamiseks PPA-le.¹⁰⁴

Transpordivahendi ja pagasi läbivaatuse osas ei näe Schengeni piirieeskirja artikkel 8 liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute osas erandit. Arvestades kontrolli ulatuse eesmärki, et nimetatud isikud ei ohustaks ühegi liikmesriigi avalikku korda ega sisejulgeolekut peab valduse läbivaatluse teostamine ohu kahtluse korral kindlasti teostama. Valduse läbivaatus teostatakse siseriikliku õiguse kohaselt ja selleks rakendatakse vallasasja läbivaatuse kohta sätestatud, nii RiPS-ist kui KorS-ist.

Liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute kontrollis piiripunktis on kohustus teostada seega isikusamasuse tuvastamine ning kodakondsuse ja piiriületuseks vajaliku reisidokumendi autentsuse ja kehtivuse kontroll, hõlmates endas kohustusliku elemendina päringud Schengeni piirieeskirja artiklis 8 lõikes 2 punktis a nõutud andmebaasidesse. RiPS § 11 lõige 4 sätestab, et ametnikul on õigus küsitleda ja nõuda isikult selgitusi tema enda kohta kui ta välispiiri ületab. Samuti sätestab RiPS § 11⁴ lõige 1, et piirirežiimi tagamisega, sh riigipiiri valvamisega ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve teostamisel võib politsei kohaldada erimeetmena küsitlemist ja dokumentide nõudmist ning isikusamasuse tuvastamist.

Piirikontrolli toimingutes teostamisel peab lähtuma Schengeni piirieeskirjas ja RiPS-is sätestatust, mis viitab liidu vaba liikumise õigust omavate isikute küsitlemisele ja kitsendab

¹⁰² Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) 2252/2004, 13.12.2004, liikmesriikide poolt väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite kohta. – ELT L 385/1.

¹⁰³ Euroopa Nõukogu direktiiv (EÜ) 2004/82, 29.04.2004, veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid. – ELT L 261/24.

¹⁰⁴ RiPS-i sätetega on direktiiv 2004/82 Eesti õigusesse üle võetud.

seada seotuna ainult välispiiri ületava isiku enda kohta selgituste andmisega. Küsitlemise puhul on tegemist isiku õigusi ja vabadusi kõige vähem riivama meetmega.¹⁰⁵ Siseriiklikult sätestab KorS § 30 lõike 1, et korrakaitseorgan võib isikut küsitleda andmete saamiseks, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid. KorS § 30 toodud käsitus seondub väga laia eesmärgi täitmisega. Küsitlemisega saadakse ohutõrjeks vajalikku teavet.¹⁰⁶

KorS § 30 tuleb kohaldamisele patrull- ja vaatlustegevuses piiripunktide vahelisel alal ja erisust saame rakendada ainult liidu vaba liikumise õigust omavate isikute küsitlemises piiripunktides teostatavates kontrollides, mis piirdub ametniku võimaluses küsida selgitusi välispiiri ületusel ainult isiku enda kohta. Seda põhimõtet korratakse ka Euroopa Komisjoni soovitustes, et liidu vaba liikumise õigust omavate isikute kontrollimine peaks üldreegline piirduma nende isikusamasuse ja kodakondusse kindlakstegemisega. Neilt ei tohiks küsida põhimõtteliselt ühtegi küsimust reisi eesmärgi tuvastamiseks nagu seda tehakse kolmanda riikide kodanike piirikontrollis ehk ei tohi küsida töösuhet tõendava dokumendi, palgatõendi, kontoväljavõtte, majutuse, elatusvahendite või muude andmete kohta.¹⁰⁷

RiPS § 11¹ lõige 1 sätestab, et Eestist lahkudes või Eestisse saabudes peab välispiiri ületaval Eesti, Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikul olema kaasas kehtiv reisidokument või muu dokument, mis on välislepinguga ette nähtud välispiiri ületamiseks. Välislepingus sätestatud juhul võib välispiiri ületada Eesti Vabariigi, Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni väljaantud kehtiva isikutunnistusega. Sama paragrahvi lõige 5 sätestab, et Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku perekonnaliikmel, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik, peab Eestisse saabudes olema kehtiv reisidokument ning ELKS-is sätestatud seaduslik alus Eestis viibimiseks.

Lisaks eeltoodule tuleb teostada piirikontrollis liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute reisidokumentide kiire võltsingute ja järeletegemise tunnuste kontroll. Viimane

¹⁰⁵ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 30/2.

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (viide 20), lk 27.

seisneb liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute reisidokumentide kiires visuaalses vaatluses.

Kui liidu vaba liikumise õigust omaval isikul ei ole vajalikke reisidokumente või, kui see on nõutav, vajalikke viisasid, annavad asjaomased liikmesriigid enne tema tagasisaatmist talle kõik mõistlikud võimalused vajalike dokumentide hankimiseks või mõistliku aja jooksul tuua laskmiseks või muul viisil kinnitamiseks või tõendamiseks, et tema suhtes kehtib vaba liikumise õigus.¹⁰⁸ RiPS § 11¹ lõige 2 sätestab ka selgelt, et Eestisse saabudes lubatakse riigipiiri ületada ka Eesti kodanikul, kellel ei ole kaasas ei reisidokumenti või isikutunnistust, kui tema isik ja kodakondsus on tõendatud muude dokumentide alusel.

3.2.2 Kolmandate riikide kodanike põhjalik kontroll

Kolmanda riigi kodanikel tuleb riiki sisenemisel ja riigist lahkumisel läbida Schengeni piirieskirja artikkel 8 lõike 3 kohaselt põhjalik kontroll ning see hõlmab järgmiste asjaolude üksikasjalikku kontrollimist: kolmanda riigi kodaniku isiku tuvastamist ja kodakondsuse ning piiriületuseks vajaliku reisidokumendi autentsuse ja kehtivuse kontrollimist, sealhulgas päringute tegemist andmebaasidesse, kontrollimist, et reisidokumendiga on kaasas viisa või elamisluba, kui see on nõutav; reisidokumendil olevate sisenemis- ja väljumistemplite kontrollimist; riigis viibimise eesmärgi kindlakstegemist ning vajaduse korral vastavate tõendavate dokumentide kontrollimist; piisavate elatusvahendite olemasolu kontrollimist riigis viibimise aja ning eesmärgi, päritoluriiki tagasipöördumise või transiidi jaoks kolmandasse riiki, kuhu lubamises ta on kindel või et ta saab sellised vahendid seaduslikul viisil omandada ning kontrollimist, et isik või tema transpordivahend ja tema poolt transporditavad esemed ei ohusta tõenäoliselt ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist ega rahvusvahelisi suhteid. See hõlmab isikute ja vajaduse korral ka esemete kohta sisestatud andmete ja hoiatusteadete otsest kontrolli SIS-is ja teistes asjaomastes liidu andmebaasides ning meetmete võtmist sellise hoiatusteate olemasolu korral.

Kolmanda riigi kodanik tuvastatakse piirikontrollis samuti tema poolt esitatud reisidokumendi alusel. RiPS § 11¹ lõike 3 kohaselt peab riigipiiri ületaval kolmanda riigi kodanikul peab olema kehtiv välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni reisidokument, Eesti Vabariigi poolt antud välismaalase reisidokument või tagasipöördumise luba, kuhu on kantud viisa andmed, või

¹⁰⁸ Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (viide 20), lk 27.

esitab ta kontrollimisel lisaks reisidokumendile elamisluba või elamisõigust tõendava dokumendi, kui Euroopa Liidu õigusakt, välisleping või seadus ei sätesta teisiti.

Isikusamasuse tuvastamisel siseriikliku õiguse kohaselt (KorS § 32 lg 1), tuvastatakse isikusamasus isiku teadmisel kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel. Isiku tõendava dokumendi tõlgendamisel¹⁰⁹ on lähtutud isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*)¹¹⁰ § 2 lõikest 1, mis on tunduvalt kitsam tõlgendus kui Schengeni piirieskirjas toodud reisidokumendi mõiste. Viimase sisustamisel peame vaatama nii ITDS-i § 3 lõiget 1 ja RiPS § 11¹ lõikes 3 sätestatud ning oluline on mainida, et ITDS reguleerib ainult Eesti poolt Eesti kodanikele ja välismaalastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmist ja nende dokumendikohustust. Lisaks peab reisidokumendi mõiste sisustamisel lähtuma välisministri 10. juuni 2008. aasta määrust nr 6 „Välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni reisidokumendi tunnustamise korda“.¹¹¹ Lisaks peab kehtib reisidokument vastama Schengeni piirieskirja artikkel 6 lõikes 1 punktis a toodud kahele tingimusele, dokument peab kehtima vähemalt kolm kuud pärast liikmesriikide territooriumilt lahkumise kavandatavat kuupäeva ning dokument peab olema väljastatud viimase kümne aasta jooksul.

Tulenevalt eeltoodust on isikusamasuse tuvastamine reisidokumendi alusel piirikontrollis piiripunktis tunduvalt laiem kui seda isikusamasuse tuvastamisel isikut tõendava dokumendi alusel siseriikliku õiguse kohaselt. Lisaks hõlmab isikusamasuse tuvastamine piirikontrollis päringute kohustuslikus korras teostamist erinevatesse andmebaasidesse, mida KorS § 32 ei sätesta konkreetse kohustusena.

Ametnik peab piirikontrollis veenduma, et isiku poolt esitatud reisidokument on kehtiv ja ehtne ning kuulub dokumendi esitajale. Selline kontroll toimub liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omava isiku reisidokumendi kontrolliga analoogselt. Kuid oma sisult on põhjalikum. Ametnikud võivad kahtluste kõrvaldamiseks ja võltsingute avastamiseks kasutada erinevaid tehnilisi seadmeid nt ultraviolettlampe, mikroskoope ning vajaduse korral kõrgema taseme seadmeid nt videospektraalvõrdlejaid. Selleks, et piirikontrollis pettureid paremini avastada on antud välja ka mitmeid liidu tasemele juhised ja suuniseid¹¹², mis arvestades teema tundlikust ei ole avalikkusele kättesaadavad.

¹⁰⁹ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 32/2.1

¹¹⁰ Isikut tõendavate dokumentide seadus. – RT I, 22.03.2017, 3.

¹¹¹ Välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni reisidokumendi tunnustamise kord. VMm 10.06.20018 nr 6. - RT I, 07.04.2015, 3.

¹¹² Frontex. Handbook on Impostor Risk Profiles: Frontex, 2017.

Kui kolmanda riigi kodanikul on nõutud Schengeni piirieskirja artiklis 6 lõikes 1 punktis b sätestatud viisa siis, sama määruse artikkel 8 lõike 3 punkti b kohaselt tuleb viisaomaniku isikusamasus ja viisa audentsust kontrollida, seda tehakse kooskõlas määrusega (EÜ) nr 767/2008.¹¹³

Kui liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute puhul oli küsitlemisele seatud piirangud, siis kolmanda riigi kodanike piirikontrollis on põhjalik ja igakülgne küsitlemine ning dokumendi nõudmine, isikute reisi eesmärgi ja elatusvahendite olemasolu tuvastamiseks kohustuslik. Selliste dokumentide näidis loetelu, mida küsitlemisel võib nõuda on toodud Schengeni piirieskirja lisa 1.¹¹⁴ Samas on viidatud, et isikutele, kellel on Schengeni riigi antud elamisluba, ei tohi üldreeglina nõuda riigis viibimise eesmärgi või piisavate elatusvahendite omamise tõestamist.¹¹⁵

Selleks, et piiripunkti läbilaskevõime ja piiriületuse ooteajad ei pikeneks, ning järgides Schengeni piirieskirja artiklis 8 lõikes 4 toodud isikute õigust, nõuda selliste põhjalike kontrollide teostamist mitteavalikes kohtades, suunatakse isikud põhjalikuks täiendavaks kontrolliks piirijärjekorrast eemale. Seda tehakse juhul kui isikute kontroll piirijärjekorras viibib ja isikut on vajalik näiteks täiendavalt põhjalikumalt küsitleda ja tõendada piisavate elatusvahendite olemasolu. Selleks teavitatakse kohustuslikus korras isikut sellise kontrolli eesmärgist ning läbiviimise korrast. Nimetatud teavituse juures on väga oluline, et seda tehakse isikule arusaadavad keeles.¹¹⁶ Näiteks alaealiste puhul põhjalike kontrollide teostamisel, on peetud oluliseks, et kui ametnikud peaksid kaaluma hetkelist lapse lahutamist täiskasvanust saatjast, et tuvastada vasturääkivused või asjaolud, mis võivad viidata lapse ohu seisundile, tuleb last samuti alati toimunust teavitada ja selgitada temale temaga tehtavaid protseduure.¹¹⁷

Võltsitud dokumentide avastamisel, tuleb dokument märgistada ning oluline on tagada võltsitud dokumendi edasise kasutamise piiramine. Selle eesmärgi täitmiseks võetakse võltsitud dokument isikult ära.¹¹⁸ Selleks rakendatakse vallasasja hoiulevõtmist (KorS § 52) ja seda tehakse siseriikliku korra kohaselt. Originaal isikut tõendavate ja reisidokumentide näidised,

¹¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 767/2008, 09.06.2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus). – ELT L 218.

¹¹⁴ tõend õppeasutuse nimekirja kandmise kohta, messil osalemise piletid, vastuvõtja küllakutse.

¹¹⁵ Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (viide 20), lk 22.

¹¹⁶ *Ibid* lk 23

¹¹⁷ Frontex. VEGA käsiraamat Lapsed lennujaamades: Frontex, 2017, lk 39-40.

¹¹⁸ Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (viide 20), lk 55.

mille alusel saab dokumente võrrelda, on toodud liikmesriikidele kasutamiseks mõeldud piiratud ligipääsuga infosüsteemis,¹¹⁹ samuti sisaldab infosüsteem võltsingute näidiseid ja liikmesriigid edastavad piiridel avastatud võltsingute kirjeldused samuti antud infosüsteemi.

Schengeni piirieskiri artikkel 8 lõike 1 järgi võivad kontrollid lisaks piiri ületavate isikute transpordivahenditele hõlmata ka nende valduses olevat pagasit. Samuti rõhutatakse samas artiklis, et kõigi läbivaatuste puhul kohaldatakse asjaomase liikmesriigi õigust ehk peame toimingute teostamisel järgima siseriiklike põhimõtteid. Vallasasjale sisenemist lubavate ja selle läbivaatavate meetmete rakendamisel tuleb seega lähtuda RiPS-is sätestatust.

RiPS § 11 lõike 3 kohaselt võib politsei riigipiiri ületamise kontrollimiseks siseneda valdaja nõusolekuta transpordivahendisse, sh veesõidukisse. RiPS § 11⁴ lõige 1 sätestab, et piirirežiimi tagamisel on õigus rakendada vallasasja läbivaatust ning sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et piirirežiimi tagamisel vaatab politsei meeleliselt või tehnilise vahendi või teenistuslooma abil vallasasja, sh veesõiduki ja muu transpordivahendi, läbi sätestatud korras. Kui KorS viitab kontrollimise tegevusele siis RiPS sõnastab selle tegevuse läbivaatamisena. KorS § 49 tõlgenduses on toodud, et vallasasja läbivaatus seisneb asja kontrollimises meeleliselt, tehnilise vahendiga või teenistusloomaga, sh võib vajadusel avada uksi ja kõrvalda muid takistusi. Meeleline kontrollimine on vaatlemine, tehniliseks vahendiks on nt läbivalgustusseade, metallidetektor.¹²⁰ Isikutel peab võimaldama viibida asja läbivaatamise juures.

Isikute piirikontrollis piiripunktis tuleb järgida Schengeni piirieskirjas toodud põhimõtteid piirikontrolli toimingute teostamisel. Vallasasjale sisenemisel ja vallasasja läbivaatusel tuleb lähtuda siseriiklikust õigusest.

¹¹⁹ Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaat. iFADO intranet False and Authentic Documents Online. - <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86608953-fc65-46b7-8b0d-af354cfdbe82/language-en> (02.04.2018).

¹²⁰ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 49/2.

4. PATRULL- JA VAATLUSTEGEVUSEL KASUTATAVAD RIIKLIKU JÄRLEVALVE ERIMEETMED

4.1 Tehniliste sh elektroonsete vahendite kasutamine

Patrull- ja vaatlustegevus on Schengeni piirieskirja artikkel 2 punkti 12 järgi piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril. Põhiliseks eesmärgiks on tõkestada ebaseaduslikku piiriületust, võidelda piiriülese kuritegevuse vastu ja võtta meetmeid ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes. Schengeni piirieskiri artikkel 13 lõike 3 ja 4 kohaselt tugineb patrull- ja vaatlustegevuse planeerimine vastavalt riskidele ja ohtudele ning see hõlmab oma tegevuses patrull- ja vaatlustegevus perioodide sagedasi ja ootamatuid muudatusi, nii et ebaseaduslikul piiriületamisel lasuks alati avastamise risk. Sellist tegevust teostavad paigaldatud üksused või patrullid, kes täidavad oma kohustusi ringkäike tehes või varitsedes paikades, mida teatakse või arvatakse olevat tundlikud. Tegevuse eesmärgiks on pidada kinni piiri ebaseaduslikult ületavad isikud. Patrull- ja vaatlustegevust võib teostada ka tehniliste, sh elektroonsete vahenditega.

Üheks peamiseks erimeetmeks riigipiiri valvamisel on patrull- ja vaatlustegevuse teostamine tehniliste, sh elektroonsete vahenditega. RiPS § 9⁵ lõige 1 sätestab, et riigipiiri valvamisel ja piirirežiimi tagamisel võib politsei ebaseadusliku piiriületuse avastamiseks, objektide tuvastamiseks, piiripunktides turvalisuse tagamiseks ja piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks kasutada asjakohaseid tehnilisi, sealhulgas elektroonilisi seadmeid. Olemuselt võib seda võrrelda KorS § 34 sätestatud jälgimisseadmestiku kasutamisega.

KorS § 34 lõike 1 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku. Lõige 3 sätestab, et korrakaitseorgan on kohustatud avalikkust isikuandmete töötlemisest tehnilise abivahendi jälgimisseadmestiku abil eelnevalt teavitama. Jälgimisseadmestiku kasutamisest teavitamiseks kasutatakse avalikku kohta paigutatud teabetahvli, mille valgel taustal on musta värvi videokaamera kujutis ja sõna „VIDEOVALVE”. Korrakaitseorgani sõidukis jälgimisseadmestiku kasutamisel paigutatakse sõiduki salongis nähtavale kohale kleebis, mille valgel taustal on musta värvi videokaamera pilt ning sõna „VIDEOVALVE”. Lisaks on

kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19. juuni 2014 määrusega nr 86 „Jälgimisseadmestiku kasutamisest avalikkuse teavitamise kord“.¹²¹

RiPS § 9⁵ sätestatud erimeede erineb KorS § 34 sätestatud jälgimisseadmestiku kasutamisest. Kui KorS § 34 alusel võib korrakaitseorgan ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestiku ning tegu on ainult pildi edastamise ja salvestamisega, siis piirirežiimi tagamisel tehniliste vahendite kasutamisel ei ole ette nähtud, et tegu peab olema ainult pildi edastamise ja salvestamisega vaid RiPS § 9⁵ sõnastuses on rõhutatud, et võib kasutada kõiki asjakohaseid tehnilisi, sealhulgas elektroonilisi seadmeid. Sellise sõnastuse tõlgendamisel tuleb vaadata ka kriminaalmenetlust reguleerivatest sätetest. Pealtkuulamist reguleerib kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi *KrMS*)¹²² ja see ei ole piirirežiimi tagamiseks RiPS § 9⁵ kohaselt lubatud.

KorS § 34 alusel võib jälgimisseadmestikku kasutada ainult ohu väljaselgitamiseks ning selle kasutamisest peab avalikkust, vastavalt kehtestatud korrale, teavitama. Piirirežiimi tagamisel kasutatakse aga asjakohaseid tehnilisi, sealhulgas elektroonilisi seadmeid ohu ennetamiseks. Samas on peetud praktikas tarvilikuks ka KorS § 34 muudatusettepaneku väljatöötamist,¹²³ mis võimaldaks kasutada jälgimisseadmestiku ohu ennetamiseks.

Oluline erinevus on erimeetmete puhul ka selles, et piirirežiimi tagamisel ei paigaldata avalikku kohta nn jälgimisseadmestiku kasutamisest teavitavat silti. Avalikkuse teavitamine tekitaks vastuolu Schengeni piirieskirjas toodud põhimõttega, et patrull- ja vaatlustegevust teostades tuleb teha sagedasi ja ootamatuid muutusi. Organiseeritud piiriülese kuritegevus toimimise üheks peamiseks eelduseks on just teadlik olukorrapilt piiril toimuvast ja siltide paigaldamine loob head eeldused piirivalvamise võimekuse analüüsimiseks.

KorS § 34 tõlgenduses on toodud, et jälgimisseadmestiku all tuleb mõelda statsionaarselt paigaldatud, mitte kaasaskantavaid seadmeid.¹²⁴ Piirirežiimi tagamisel on statsionaarsete seadmetena käsitletavad radaripositsioonid, mis seadistatakse ja häälestatakse arvestades piirilõigu eripära ja on oma olemuselt püsiva iseloomuga ning tulevikus on selleks väljaehitatud

¹²¹ Jälgimisseadmestiku kasutamisest avalikkuse teavitamise kord. VVm 19.06.2014 nr 86. - RT I, 26.06.2014, 2.

¹²² Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 05.12.2017, 8.

¹²³ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 34/1.

¹²⁴ *Ibid* § 34/2-3.

tehniliste seire- ja valveseadmetega kaetud piiririba, mille asukoht ei muutu. Mobiilsed valveseadmed on kaamerad, sensorid, vaatlusseadmed (binoklid, öövaatlusseadmed jne.), mehitamata õhusõidukid ja rinnakaamerad ning nende kasutamisel jälgitakse Schengeni piirieskirjas toodud põhimõtteid. Piirirežiimi tagamisel patrull- ja vaatlustegevuse ringkäike tehes, maastiku jälgede lugemises ning tehniliste ja elektroonsete seadmete kasutamisel kogutud info töötlemisel tuleb kavandada ja korraldada kogutud info pinnalt varitsusi inimkaubanduse ohvrite ja salakaubavedajate tabamiseks.¹²⁵

Magistritöö autor on seisukohal, et kuigi piirirežiimi tagamisel tulevad tehniliste ja elektroonsete seadmete kasutamise alused Schengeni piirieskirjast ja RiPS-ist ning RiPS § 11⁴ välistab piirirežiimi tagamisel riikliku järelevalve teostamisel KorS § 34-s sätestatud jälgimisseadmestiku kasutamise, siis teatud juhtudel võib jälgimisseadmestiku kasutamine KorS § 34 alusel olla asjakohane ja selle sätte lisamine RiPS § 11⁴ loetellu vajalik. Asjakohaseks näiteks võib olla piirivalveametnike kasutuses olevates patrullisõidukites jälgimisseadmestiku kasutamise.

4.2 Isiku kinnipidamisega seonduvad erimeetmed

Käesolev magistritöö ei keskendu välismaalase ega varjupaigataotleja halduskorras ega kriminaalmenetluses kinnipidamise spetsiifikale vaid analüüsitakse patrull- ja vaatlustegevuses piirirežiimi tagamisel kasutatavaid erimeetmeid.

Välismaalaste puhul, kes on ületanud ebaseaduslikult piiri ning kellel ei ole õigust viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil, peetakse kinni ning tema suhtes rakendatakse menetlusi, järgides direktiivi 2008/115/EÜ.¹²⁶ Lisaks on võimalik pidada isikud kinni juba enne riiki sisenemist piiripunktis, eesmärgiga tõkestada välismaalase ebaseaduslik riiki sisenemine. Schengeni piirieskirja artikkel 14 sätestab sisenemiskeelu tingimused ja isikud saadetakse RiPS § 9¹ lõike 1 alusel piirilt tagasi. Otsus piiril väljastatud sisenemiskeelu osas koostatakse vastavalt Schengeni piirieskirja lisa V A- ja B-osas sätestatule. Tegu on standardvormiga, mille kasutamine on kõikidele liikmesriikidele kohustuslik. Schengeni piirieskirja lisa V A-osa punkt 3 sätestab, et kui on alust nii kolmanda riigi kodaniku sisenemisest keeldumiseks kui ka ta vahistamiseks, peab piirivalveametnik ühendust võtma vastutava asutusega, et otsustada,

¹²⁵ Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (viide 20), lk 78.

¹²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EÜ) 2008/115, 16.12.2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT L 348.

milliseid meetmeid siseriikliku õiguse alusel võtta. Sellistel juhtudel tulevad kohaldamisele siseriikliku õigusega sätestatud võimalused isikute kinnipidamiseks.

Schengeni piirieskiri on patrull- ja vaatlustegevuse üheks peamiseks eesmärgiks toonud piirkonnas viibivate patrullile tundmatute isikute dokumentide kontrollimise ja kõikide ilma dokumentideta kahtlaste isikute peatamise küsitlemise eesmärgil ja ebaseaduslikult piiri ületanud või seda teha püüdnud isikute peatamise ja lähimasse kordonisse toimetamise.¹²⁷ Lisaks kontrollitakse piirirežiimi tagamisel RiPS-ga ja piirirežiimi eeskirjaga kehtestatud piirirežiimi reeglite järgmist.

Kui politsei tegutseb erikorrakaitseorganina eriseaduse alusel, siis sellest eriseadusest tuleb tal õigus rakendada neid KorS-i erimeetmeid, mida nimetab eriseadus. Kui politsei tegutseb üldkorrakaitseorganina, kuna puudub pädev korrakaitseorgan või tegutsetakse teise korrakaitseorgani eest, on politseil õigus rakendada neid KorS-i erimeetmeid, milles on sätestatud politseile vastav õigus.¹²⁸ Politsei piirirežiimi tagamisel tegutseb erikorrakaitseorganina RiPS-i ja teiste valdkondlike eriseaduste alusel.

RiPS § 11⁴ lõige 1 sätestab, et piirirežiimi tagamisega, sealhulgas riigipiiri valvamisega, ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve teostamisel võib politsei kohaldada KorS §-des 30, 32, 45, 49, 52 ja 53 nimetatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-is sätestatud alusel ja korras. Arvestades piirirežiimi tagamise ulatust on loetelu erimeetmetest sätestatud väga kitsalt. Puudu on väga olulised erimeetmed, mis on KorS-is sätestatud ning millede kohaldamine oleks piirirežiimi tagamisel asjakohane, kuid need ei seonu välismaalase kinnipidamisega ega varjupaigataotlejaga tehtavate toimingutega, mis on reguleeritud nii VSS-is, VMS-is kui VRKS-is.

VSS § 6³ lõige 1 sätestab, et riikliku järelevalve pädevus VSS-is sätestatud nõuete täitmise üle on PPA-l ja lõige 3 annab korrakaitseorganitele pädevuse riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada kõiki KorS-s sätestatud erimeetmeid, arvestades VSS-is sätestatud erisusi. VMS § 297 lõige 1 sätestab, et PPA võib välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise ja Eestist eemalviibimise asjaolude üle riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30–33 ja 45–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, arvestades VMS-is sätestatud erisusi. Sarnased erimeetmed näeb ette VRKS § 75² lõige 1, kus rahvusvahelise kaitse taotleja, pagulase, täiendava kaitse saaja, ajutise kaitse saaja ja perekonnaliikme Eestis

¹²⁷ Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (viide 20), lk 78.

¹²⁸ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 6/2.2.

viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle järelevalve teostamisel võib PPA kohaldada KorS §-des 30–33 ja 45–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, arvestades VRKS-is sätestatud erisusi. Vaadates erinevate seaduse sätete sisu on näha, et riikliku järelevalve teostamiseks on ette nähtud VSS-is, VMS-is ja VRKS-is oluliselt rohkemad KorS-i erimeetmed, kui seda sätestab RiPS.

Piirirežiimi tagamisel on lubatud KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmetest küsitlemine ja dokumentide nõudmine, isikusamasuse tuvastamine, sõiduki peatamine, vallasasja läbivaatus, vallasasja hoiulevõtmine ja selle müümine või hävitamine. Hetkel on loetelust puudu isiku kinnipidamine ja tema läbivaatamisega seotud erimeetmed.

KorS § 32 lg 1 sätestab, et korrakaitseorgan võib isiku teadmisel kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel tuvastada isikusamasuse, see tähendab teha kindlaks isiku nime ja isikukoodi või selle puudumisel sünniaja, tutvuda dokumendiga, võrrelda fotot ja teisi dokumendile kantud biomeetrilisi andmeid isikuga ning kontrollida dokumendi ehtsust, või kui see ei ole võimalik, siis tuvastada isikusamasuse muul õiguspärasel viisil, kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Korrakaitseorganil on isikusamasuse tuvastamiseks õigus peatada isik ja nõuda temalt KorS § 32 lõikes 1 nimetatud dokumendi esitamist, saada isikusamasuse tuvastamist võimaldavaid ütlusi, sealhulgas andmeid isiku elukoha kohta, ning saada KorS § 32 lõikes 1 nimetatud võrdluseks biomeetrilisi andmeid. Isiku peatamise all tuleb mõista isiku liikumise ajutist katkestamist, mis ei ole isiku kinnipidamine.¹²⁹

KorS § 32 rakendamisega seondub otseselt ka isikusamasuse tuvastamine erilise tuvastusmeetmega (KorS § 33). KorS § 33 lõike 1 alusel võib korrakaitseorgan isiku isikusamasuse tuvastada erilise tuvastusmeetmega, kui see on vältimatult vajalik ohu tõrjumiseks, kui isikusamasuse tuvastamine KorS § 32 alusel ei ole võimalik või kui see on ebaproportsionaalselt raske. Välismaalaste ja varjupaigataotlejate tuvastamiseks erilise tuvastusmeetmega on eriseadustes (VSS, VMS ja VRKS) ette nähtud analoogsed erimeetmed nagu sätestab KorS § 33. Piiriülestes kuritegudes isikusamasuse tuvastamisel tuleb vaadata KrMS § 140¹ sätestatud võimalust menetlusosalise, süüdimõistetu, eksperdi ja tunnistaja isikusamasuse tuvastamiseks.¹³⁰ Arvestades eeltoodud võime nentida, et kuigi isikusamasuse

¹²⁹ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 32/2.

¹³⁰ Seda tehakse KorS §-s 32 sätestatud korras ning kui isikusamasuse tuvastamine KorS § 32 nimetatud korras on võimatu või ebaproportsionaalselt raske.

tuvastamine erilise tuvastusmeetmega ei ole piirirežiimi tagamisel erimeetmena ette nähtud, on see võimalik, läbi teiste eriseaduste.

KorS § 30 alusel võib korrakaitseorgan isiku peatada ja teda küsitleda, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on küsitleva korrakaitseorgani pädevuses. Dokumentide esitamist võib nõuda, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on dokumente nõudva korrakaitseorgani pädevuses.

Isiku peatamise ja küsitlemise kõrval on võimalus piirirežiimi tagamisel rakendada sõiduki peatamist (KorS § 45) ja selle läbivaatust (KorS § 49), vallasasja hoiulevõtmist (KorS § 52) ja selle müümine või hävitamist (KorS § 53). Nimetatud erimeetmed on vajalikud patrull- ja vaatlustegevuses, et avastada ja tõkestada võimalikke piiriüleseid kuritegusid ja tagada piirirežiim.

Sõiduki peatamise, isikute küsitlemise ja isikusamasuse tuvastamise järel võib tekkida vajadus isiku kinnipidamiseks. Näiteks avastatakse sõidukist isik, kelle suhtes on vajalik rakendada sundtoomist (KorS § 46 lg 1 p 4) või isik on vajalik pidada kinni vahetult eelseisva piiriülese kuriteo toimepanemise ärahoidmiseks (KorS § 46 lg 1 p 1).

Isikute kahtlustatavana kinnipidamine piiriülestes kuritegudes toimub KrMS § 217 sätestatud korras. KorS-i alusel saab isiku kinnipidamine toimuda ohutõrjelisel eesmärgil ajal, mil süüteomenetlust ei ole veel alustatud või süüteomenetluseks ei olegi alust. Kui tegemist on kuriteo katsega, on võimalik isik kinni pidada, kas KrMS-is sätestatud alustel või ohu tõrjumise eesmärgil KorS-i alusel. Vahetult eesseisva kuriteo toimepanemise ärahoidmiseks. See on õigustatud siis, kui kuritegu on veel katse staadiumis või on juba alanud ning ilma isiku kinnipidamiseta ei ole võimalik seda kuritegu ära hoida.¹³¹ Arvestades asjaolu, et piirirežiimi tagamise peamiseks eesmärgiks on piiriüleste kuritegude ennetamine, välja selgitamine ja

¹³¹ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 47/2.

tõkestamine, siis on asjakohane isiku kinnipidamine (KorS § 46) piirirežiimi tagamiseks erimeetmena ette näha.

Turvakontrolli (KorS § 47) rakendamise vajaduse tingib muuhulgas isiku kinnipidamine, kus näiteks turvakontrolli üheks aluseks on KorS § 47 lõike 1 p 5 alusel olukord, kui isikult võib seaduse alusel võtta vabaduse. Siinkohal on mõeldud vabaduse võtmist isiku kinnipidamisena mistahes seaduse alusel.¹³² Lisaks on vajalik isiku kinnipidamise järgsel toimetamisel kordonisse temale teostada turvakontroll (KorS 47 lg 1 p 6) ning keelatud asjade avastamisel võib sellele järgneda vajadus teostada isiku läbivaatus (KorS § 48 lg 1 p 1). Lisaks seondub isiku kinnipidamisega ja turvakontrolli teostamisega, vajadus isiku läbivaatuse teostamiseks kui, turvakontrolli tulemusena on tekkinud isiku suhtes kahtlus, et ta valdab asja, millega võib rünnata või mis on keelatud (KorS § 48 lg 1 p 1). Sellistel juhtudel on vajalik teostatada tema suhtes läbivaatus, mis on oma olemuselt turvakontrollist põhjalikum. Samuti on üheks isiku läbivaatuse teostamise aluseks asjaolu, et see on vältimatult vajalik isikusamasuse tuvastamiseks (KorS § 48 lg 1 p 3).

4.3 Mehitamata õhusõidukitest lähtuv oht

Käesolevas magistritöös kirjeldati eelnevalt näiteid kuidas mehitamata õhusõidukite abil on võimalik piiriüleseid kuritegusid sooritada. Lisaks piirijulgeolekule on võimalik põhjustada nende lennutamisega muid julgeolekule ja avalikule korrale märkimisväärse kahjuga sündmusi. Sellisteks sündmusteks võivad olla erinevad kombineeritud rünnakud, kus kasutatakse lõhkeaineid, keemiarünnakud jne. Selleks, et pädevatel asutustel oleksid õiguslikud alused nende ohtude ennetamiseks ja tõkestamiseks reageerida on vajalik luua senisest selgemad õiguslikud alused. Lähemalt vaadatakse erimeetmeid, mida on võimalik rakendada piirirežiimi tagamisel, mehitamata õhusõidukite lennutaja suhtes.

RiPS § 12 lõike 2 alusel võib õhusõiduk riigipiiri ületada väljaspool kehtestatud lennutrassi üksnes Vabariigi Valitsuse poolt volitatud ametkonna loal. RiPS § 6 lõike 5 järgi on keelatud piiriribal igasugune tegevus, mis ei ole seotud piirimärkide ja piiririba korrashoidmise ja kontrollimise ning riigipiiri valvamisega või sisepiiri ületamisega. See puudutab ka piiririba kohal olevat õhuruumi.

¹³² *Ibid*

Mehitamata õhusõiduk on õhusõiduk, mille pardal ei ole pilooti ning mille juhtimine toimub tehniliste abivahendite vahendusel või eelnevalt programmeeritud lennuna ilma piloodi juhtimiseta autonoomselt. Mehitamata õhusõidukite hulka kuuluvad nii raadio teel juhitud mudellennukid, mudelkopterid, multirootorid kui ka autonoomselt lendavad piloodita õhusõidukid.¹³³ Mehitamata õhusõidukite avastamisel on üldjuhul nende lennutaja tuvastamine problemaatiline kuna juhtimine toimub distantsilt.

Eesti riigi julgeoleku huvides on kehtestatud piirilähedasel alal lennupiirangu ala EER1 PIIRIALA, mis on püsiv piiranguala.¹³⁴ Piiranguala on piiritletud õhuruum riigi maa-ala või territoriaalvete kohal, kus õhusõidukite lendamine on piiratud eritingimustega. EER1 PIIRIALA-l võib mehitamata õhusõidukit käidelda ainult kooskõlastades PPA-ga. Kooskõlastuste tulemusel omab politsei ülevaadet piirilähedasel alal toimuvatest mehitamata õhusõidukite käitamisest ja see info on väga oluline igapäevasel teenistuse planeerimisel.

Lennuamet on seoses mehitamata õhusõidukite oluliselt suurenenud käitamisega 09. juuni 2015. aastal andnud välja üldkorraldusliku ettekirjutuse nr 4.1-7/15/33¹³⁵ ohutuse tagamiseks, millega on kehtestatud tingimused mehitamata õhusõiduki käitamiseks Tallinna lennuinfopiirkonnas. Lisaks kehtestatakse julgeoleku tagamise eesmärgil ajutisi piirangualasid mehitamata õhusõidukite käitamiseks, näiteks ajavahemikul 01.07.–31.12.2017 oli kehtestanud ajutise piiranguala Tallinnas Kultuurikatla ümbruses, kus mehitamata õhusõiduki käitamiseks oli vajalik eelnev politsei poolne kooskõlastus. Kõigi eelpool mainitud piirangualade kehtestamine seondub otseselt ohutuse ja julgeoleku tagamisega konkreetses piirkonnas. Hetkel ei ole Eestis kehtestatud julgeoleku vaadet arvestades alalisi lennupiirangualasid teatud objektide kohale, kuid magistritöö autor on seisukohal, et julgeoleku vaates tundlike objektide nimetamine, mille kohal on mehitamata õhusõidukite käitamise alaline keeluala, oleks kindlasti vajalik.

Lennundusseadus ei sätesta (edaspidi *LennS*)¹³⁶ mehitamata õhusõidukitest põhjustatud ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks korrakaitseorganitele konkreetseid tegevusjuhiseid (erimeetmeid). LennS § 60¹ kohaselt teostavad lennuohutust, lennundusjulgestust, lennundustegevust ning

¹³³ Lennuamet. - <https://www.ecaa.ee/et/lennundustehnika-ja-lennutegevus/mehitamata-ohusoidukid-sealhulgas-droonid> (25.03.2018).

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ Lennuameti üldkorralduslik ettekirjutus 09.06.2015 nr 4.1-7/15/33. – https://www.ecaa.ee/sites/default/files/uke_mos_nr33_2015.pdf (25.03.2018).

¹³⁶ Lennundusseadus. - RT I, 07.03.2018, 2.

õhuruumi kasutamist reguleerivate õigusaktide täitmise üle riiklikku järelevalvet Lennuamet ning teised seadusega nimetatud riiklikku järelevalvet teostavad asutused. Pädevatel korrakaitseorganitel on riikliku järelevalve teostamisel võimalik kohalda LennS-e § 60² lõikes 1 viidatud KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud erimeetmeid KorS-is sätestatud alustel ja korras. LennS § 60¹ lõike 3 kohaselt on KAPO-l pädevuses riiklik järelevalve õhusõiduki ja lennuohutusvastaste ründejuhtude ennetamise ja tõkestamise üle julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel kuriteo tõkestamiseks ja hädaolukorra lahendamise üle terrorikuriteo korral. KAPO-le lubatud erimeetmete kohaldamise ulatus on toodud LennS § 60² lõikes 1¹ ja sisaldab praktiliselt kõiki KorS sätestatud erimeeteid. Samuti on reguleeritud LennS § 46² riigiasutuste lennujulgestusalased ülesanded ja vastutus. LennS § 60¹ ei sätesta politseile riikliku järelevalve pädevust lennureeglite ja lennuohutuse kontrollimisel. Piirirežiimi tagamisel erimeetmete kohaldamisel eriseaduste alusel lähtub korrakaitseorgan eriseaduses sätestatust.

Üheks võimalikuks erimeetmeks, mida mehitamata õhusõidukite tegevuse peatamiseks on võimalik rakendada, on KorS § 52 sätestatud vallajasja hoiulevõtmine. Asjaõigusseaduse¹³⁷ § 33 lõike 1 kohaselt on valdajaks on isik, kelle tegeliku võimu all asi on. Selle tõlgenduse kohaselt valdab mehitamata õhusõidukit selle lennutaja. Mehitamata õhusõiduki käitlemine piiririba kohal ja riigipiiri ületades on keelatud. Esmaseks korrakaitseorgani kohustuseks sellistel juhtumite avastamisel on veenduda, kas tegu on rikkumisega. Selliste tehioolude tuvastamine mehitamata õhusõidukite käitlemisel on keeruline kuna lennutaja võib mehitamata õhusõidukist asuda üpris kaugel. Mistõttu on ka ülimalt oluline teenistuse planeerimisel teada mehitamata õhusõidukite käitamise kohata eelinfot. KorS § 52 lõike 1 toob erimeetme kohaldamise alusena vahetu ohu tõrjumise ja korrarikkumise kõrvaldamise.

Korrarikkumine on juba toimunud avaliku korra osaks oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine, samuti õigushüve kahjustus. See on konkreetse ohu realiseerumine tegelikkuses. Kahjustus tähendab negatiivset ja püsivat mõju hüvele, selle kvaliteedi halvenemist või kvantiteedi vähenemist, subjektiivse õiguse kasutamise takistust või õigusnormi eiramist. Kahjustus peab olema objektiivselt tajutav ja kindlakstehtav.¹³⁸ Korrarikkumise mõiste hõlmab kõiki süüteokoosseisudega määratletud tegusid, kuid on süüteo mõistest laiem. Korrakaitse on suunatud eelkõige kahju saabumise ärahoidmisele ning seetõttu on juba toime pandud korrarikkumise tähendus korrakaitseõiguse jaoks piisav. Korrarikkumist

¹³⁷ Asjaõigusseadus. - RT I, 25.01.2017, 5.

¹³⁸ M. Laaring jt (toim) (viide 77), § 5/2.

tuleb lugeda riikliku järelevalve meetmete kohaldamise aluseks seega üksnes ulatuses, milles see esineb koos kestva ohuga. Seevastu ei ole juba lõpule jõudnud korrarikkumisel, millel pole edasist otsest avalikku korda kahjustavat mõju, korrakaitseülesande täitmise seisukohast tähtsust.¹³⁹ Sel juhul puudub selge eristus korrarikkumisest, hüve sisuliselt juba kahjustatakse ja püsib edasise kahju tekkimise oht. Vahetu ohu tõrjumisel sellistel juhtumitel, kus on näha, et mehitamata õhusõiduk kaldub konkreetsesse keelualasse, on korrarikkumine vahetult eelseisev.

Praktikas ei ole alati võimalik mehitamata õhusõiduki lennutaja tuvastamine ja temale korralduse andmine mehitamata õhusõiduki maandamiseks enne erimeetme kohaldamist. KorS § 52 lõike 3 kohaselt väljastatakse viivitamata asja hoiulevõtmisel protokoll koopia asja omanikule. Seda saab praktikas teha juhtudel, kui asja valdaja on teada. Piirirežiimi tagamisel, kus mehitamata õhusõiduk ületas ebaseaduslikult piirijoont suunaga Venemaalt Eestisse või vastupidi või muul moel on häiritud piirirahu, lahendab juhtumid piiriesindus. Piiriesindajate kokkuleppe artikkel 12 kohaselt piiriesindajad uurivad ja lahendavad ühiselt piirivahejuhtumeid, sh lennuaparaatide ebaseaduslike ülelendade üle riigipiiri. Mehitamata õhusõidukite ebaseadusliku käitumise lõpetamisel ei ole kindlasti peamiseks eesmärgiks võtta lennuvahend hoiule, vaid kui hoiulevõtmise alus langeb ära ja korrarikkumine on lõpetatud, on isikul õigus lennuvahend kätte saada. Küll aga on vajalik teostada vallasasjale läbivaatus (KorS § 49) juhtudel, kus mehitamata õhusõidukis võib olla asju, mis kuuluvad konfiskeerimisele. Vallasasja läbivaatuse (KorS § 49) kohaldamine on piirirežiimi tagamisel lubatud.

Vallasasja hoiulevõtmisel on võimalik KorS § 52 lõike 5 kohaselt rakendada sundi. Arvestades mehitamata õhusõidukite eripära, võivad sellisteks vahetu sunni vahenditeks olla, kas füüsilise jõu kasutamine mehitamata õhusõiduki juhtimise ülevõtmiseks ja lennuvahendi edasine maandamine või sekkumine erivahendi või teenistusrelvaga lennutaja poolsesse tegevusse. Neist esimese rakendamine eeldab väga häid erialaseid teadmisi mehitama õhusõiduki käsitlemisest. Teise puhul ei sätesta KorS § 78¹ politsei erivahendina sellist tehnilist või elektroonset seadeldist, mille kasutamine oleks seaduslik. Mehitamata õhusõidukite maandamiseks ja juhtimise üle võtmiseks on tehnilised lahendused maailmas välja töötatud. Võimalik on segada mehitamata õhusõidukite juhtimiseks kasutatavaid signaale ja neid blokeerida, samuti võtta juhtimine üle selliselt, et toimub muutus lennuvahendi liikumistrajektoris. Lisaks on võimalik kasutada mehitamata õhusõidukite alla toomisel

¹³⁹ *Ibid*

mehaanilisi vahendeid, kus teine mehitamata õhusõiduk tulistab välja võrgu.¹⁴⁰ Antud valdkonna areng on väga kiire ja pidevalt muutuv ning käib hoogsalt kaasas mehitamata õhusõidukite enda arenguga. Kõikide selliste vahendite kasutamine peab olema väga täpselt reguleeritud, nii tehniliste näitajate kui lennuohutuse vaates üldisemalt kuna sellised segajad võivad mõjutada ka teiste lennuvahendite juhtimist.

KorS § 81 lõikes 1 sätestatud tulirelva kasutamine asja suhtes tuleb mehitamata õhusõidukite puhul kõne alla kõrgendatud ohu tõrjumisel, kui ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik, ning arvestades, et tulirelv kasutamisel tehakse kõik võimalik, et sellega ei seataks ohtu muud kaalukat hüve. Oluline on, et muu sunni vahendiga ei ole olnud võimalik mehitamata õhusõidukit maandada. Kõrgendatud oht KorS § 5 lõike 4 tähenduses on oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustikus (edaspidi *KarS*)¹⁴¹ 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Kehalise puutumatuse riive KorS-i tähenduses on seksuaalse enesemääramise õiguse raske rikkumine või raske tervisekahjustuse tekitamine. Üheks selliseks kuriteoks on ka *KarS* § 237⁴ sätestatud kuritahtlik sisenemine Eesti Vabariiki.

Käesoleval hetkel LennS-s ei reguleeri piisavalt mehitamata õhusõidukitest põhjustatud ohule reageerimist. EL-is on välja töötatud tsiviillennundust reguleerivad õigusaktid,¹⁴² mis sisaldavad sätteid mehitamata õhusõidukite kohta, kui seda väga põgusalt. Arvestades asjaolu, et mehitamata õhusõidukid võivad olla ohuks avalikule korrale ja ohustada riigi julgeolekut, tuleb senisest selgemalt sätestada korrakaitseorganitele ja julgeolekuasutustele õiguslikud alused tegutsemiseks mehitamata õhusõidukitest lähtuva ohu ennetamisel ja tõkestamisel.

¹⁴⁰ täpsema kirjelduse antud meetoditest saab erinevate seadmete tootjate kodulehtedelt - <https://openworksenineering.com/skywall>; <https://openworksenineering.com/>; <https://www.enterprisecontrol.co.uk/> (02.04.2018).

¹⁴¹ Karistusseadustik. - RT I, 30.12.2017, 29.

¹⁴² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) 216/2008, 20.02.2008, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 91/670/EMÜ, määrus (EÜ) nr 1592/2002 ning direktiiv 2004/36/EÜ. – ETL L71/1.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida Eestis kehtivaid piirirežiimseid piiranguid, riigipiiri tähistamist ja seda milliseid riikliku järelevalve erimeetmeid saavad ametnikud piirirežiimi tagamisel sh riigipiiri valvamisel ja isikute piirikontrollis kasutada. Uurimise eesmärkide täitmiseks analüüsiti kehitavat piirirežiimset õiguskorda RiPS-is, rahvusvahelist õigust ning EL-i õigusakte. Uurimuse eesmärkide täitmiseks oli magistritöö autor püstitanud kolm hüpoteesi.

EL liikmesriigid järgivad riigipiiri valvamisel ja selle haldamisel Schengeni õigusruumi ja oma tööd planeeritakse EL-i ühtsete integreeritud piirihalduse põhimõtete alusel. Integreeritud piirihalduse peamisteks komponentideks on välispiire ületavate isikute ja tarnspordivahendite süstemaatiline kontrollimine ning tõhus patrull- ja vaatlustegevus piiripunktide vahelisel alal. Muutuv julgeolekuolukord maailmas tingib järjest enam liikmesriikide välispiiride kontrolli tugevdamist. Mistõttu on väga olulised igakülgsed meetmed piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks. Eestis puudub magistritöö koostamise hetkel väljaehitatud piiririba, mis oma olemuselt aitab oluliselt kaasa ebaseadusliku piiriületuse ja piiriülese kuritegevuse ennetamisele, avastamisele ja tõkestamisele.

Magistritöö raames leidis kinnitust püstitatud hüpotees, mille kohaselt Eesti ja Venemaa vahelise ajutise kontrolljoone väljaehitamine aitab ennetada, avastada ja tõkestada selleks, mitte ettenähtud kohas toimuva ebaseadusliku riigipiiri ületuse ja piiriülese kuritegevuse. Esmalt nenditi uurimuses, et ajutise kontrolljoone asukoha kulgumine peab olema ülimalt selge, kuna tegu on nn lähtejoonega, millest tulenevalt kehtib piiririba regulatsioon sisemaa suunal ja sellega seonduvad piirirežiimised piirangud, mis on seotud enamasti isikute liikumisvabaduse piiramisega. Ajutise kontrolljoone koordinaatide määruuses sätestatud piirilõigu nr 3 kirjeldus ei vasta Venemaa poolt kirjeldatud ajutise kontrolljoone kulgumisele antud piirilõigus. Selline ebakõla tähendab looduses ca 80 m ala, kus võivad toimuda ekslikult toimepandud ebaseaduslikud piiriületused. Samas pole ka välistatud hilisemad piiriesindajate vaidlused piirivahejuhtumi lahendamisel. Tuleb mõista, et sellistel juhtumitel ei oma isikud sisulist süüd, kuna neil ei ole olnud võimalik ette näha piirijoone korrektset asukohta antud piirilõigus, kuid see asjaolu ei ole aluseks naaberriigi piirivalvele otsuste tegemiseks. Isikutel on õigus, tulenevalt kehtestatud piirirežiimsetest piirangutest antud piirilõigus, liikuda piiriveekogu kaldast kuni piirirežiimse alani, mis on 20 m ajutisest kontrolljoonest. Selliste ekslikult toimepandud ebaseaduslike piiriületuste ennetamiseks, antud piirilõigus, on võimalik isikuid

teavitada asjaoludest, kuid piirirežiimi rikkumise koosseisulised tunnused täidetud ei ole ja isikuid piirirežiimi rikkumise eest karistada ei ole võimalik.

Ajutise kontrolljoone väljaehitamine hõlmab endas piirijoone tähistamist, piirimärkide kui riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavate märkide paigaldamist, piiririba puhastamist ja hooldamist ning piiririba väljaehitamist piiririba elementidega. Ajutise kontrolljoone tähistamisel lähtutakse põhimõttest, et liikmesriikidel on pädevus tähistada oma piire maastikul. Tähistamise all mõeldakse piirimärkide paigaldamist piirijoonele, mille tegevused tulenevad piirilepingu sõlmimise järgsest riigipiiri demarkeerimise tegevustest. Kuna Eestil puudub kehtiv piirileping Venemaaga, siis piirijoone tähistamine piirimärkidega toimub ajutisel kontrolljoonel ja seda ei käsitleta kui riigipiiri demarkeerimist.

Püstitatud hüpoteesi kinnitab asjaolu, et ajutise kontrolljoone väljaehitamise järgselt on piiririba kaetud täies ulatuses tehniliste seire- ja valveseadmetega, mille tulemusel on võimalik jälgida reaalaajas piiril toimuvat ja kiirelt reageerida. Kõik piiriribale kavandatavad piiririba elemendid arvestavad riigipiiri valvamise vajadust ja looduslikke tingimusi. Piiririba elementideks on kobestatud pinnasega jäljeriba, patrullrada, aed ja selle komponendid. Lisaks katab kogu piiririba tehniline seire- ja valvesüsteem, mis on ühtlasi ka peamiseks piiririba elemendiks. Väljaehitamisega luuakse täiendavad võimekused tuvastamiseks piiriüleseid madallende. Juba hetkel, kus ajutise kontrolljoone tähistamine ja väljaehitamine on algusjärgus, on võimalik tõdeda, et ebaseaduslike piiriületajate arv on langustrendis.

Lisaks analüüsis magistritöö autor esimese hüpoteesi raames ka RiPS-is sätestatud piiririba regulatsiooni ja jõudis järeldusele, et hetkel kehtiv regulatsioon tekitab tõlgendajas peaaesjalikult segadust ja vajab senisest täpsemat sõnastust. Arvestades piiririba eripära looduses, ajutise kontrolljoone väljaehitamist ja hilisemaid piirilepingu järgseid tegevusi on vajalik piiririba laiendamine. Lisaks teeb magistritöö autor ettepaneku määratleda selgelt piiririba sisemaapoolse külje koordinaadid Vabariigi Valitsuse tasandil kuna nimetatud mõttelise joone alusel on võimalik piirata isikute õigusi. Hetkel sõnastab RiPS § 6 lõige 1, et piiririba on maismaal kuni 10 m laiune riigipiiriga paralleelselt kulgev maa-ala piirijoonest sisemaa poole ning looduslikul piirijoonel on piiriribaks maa-ala piirijõe, -oja või- tee sisemaa suunalisi lookeid õhendava sirge lähtejooneni ning sellega paralleelselt kulgev kuni 10 m laiune maariba sisemaa poole.

Teine püstitatud hüpotees käsitleb piirilähedase maa-ala määratlemist Eesti õiguskorras. Käesoleval hetkel on politseil õigus piirata isikute liikumist ja viibimist piirilähedasel alal, kuid selle ala ulatust seaduses määratud ei ole. Kehtestatud on erinevad piirirežiimsed piirangud, mis on seotud enamasti piiriveekogudel liikumise piiramisega. Lisaks on loodud piirirežiimi tagamiseks piirirahu häirivate tegevuste kooskõlastamise süsteem, mis kohustab piirirahu häirida võivad tegevused kooskõlastama politseiga. Erinevad kooskõlastused tulevad lisaks ka eriseadustest. Kooskõlastada tuleb enamasti tegevused, mis ulatuvad piirijoonest kuni 5 km kaugusele sisemaale. Sellises ulatuses piirirežiimset ala looduses tähistatud ei ole.

Erinevate kooskõlastuste ulatust vaadates, nentis magistritöö autor, et kuigi Eesti seadustes ei ole sätestatud ega defineeritud piirilähedase maa-ala ulatust, on see maa-ala määratletud enamasti erinevates seaduste rakendusaktides läbi tegevuste kooskõlastuse kohustuse ulatuse. Probleemiks on ebaselgus kohtades, kus kooskõlastatavad tegevused piiriveekogudel ja maismaal kattuvad või on sätestatud kohati erinevalt. Õigusselguse tagamiseks on vajalik sätestada piirilähedase maa-ala ja piirirežiimsete piirangute ulatus seaduse tasandil.

Magistritöö raames leidis kinnitust ka kolmas püstitatud hüpotees, mille kohaselt leidis magistritöö autor, et riigipiiri valvamil patrull- ja vaatlustegevusel kohaldamiseks lubatavad riikliku järelevalve erimeetmed on sätestatud RiPS-is väga kitsalt. Lähemalt analüüsis magistritöö autor tehniliste sh elektroonsete vahendite kasutamist ja isiku kinnipidamisega seonduvaid erimeetmed. Analüüsi raames uuriti ka EL-i õigusest tulenevaid isikute piirikontrollis teostatavaid toiminguid ning võrreldi seda KorS-is ja RiPS-is sätestatuga. Magistritöö autor nendib, et EL-i õigus reguleerib isikute piirikontrollis isikusamasuse tuvastamist väga põhjalikult.

Tehniliste sh elektroonsete vahendite kasutamise põhimõtted RiPS-is ja EL-i soovitusel, erinevad oluliselt KorS-is sätestatud jälgimisseadmestiku kasutamise põhimõtetest. Eriti asjaolu, mis puudutab avalikkust jälgimisseadmestiku kasutamisest teavitamist. Samas ei välista erinevad õiguskorrad asjaolu, et KorS § 34 alusel jälgimisseadmestiku kasutamine ei oleks piirirežiimi tagamisel asjakohane. Seda põhimõtet tuleb järgida eelkõige piirirežiimi tagamisel kasutatavates patrullsoidukites.

Riigipiiri valvamil patrull- ja vaatlustegevuses kasutatavad erimeetmete kohaldamisel tuleb lähtuda enamasti RiPS-is ja teistes eriseadustes sätestatust. Välismaalaste ja varjupaigtaotlejate tehtavad toiminguid ning nende kinnipidamine on reguleeritud eriseadustes. RiPS-i alusel võib

piirirežiimi tagamisel kohaldada küsitlemist ja dokumentide nõudmist, isikusamasuse tuvastamist, sõiduki peatamist, vallasasja läbivaatust, vallasasja hoiulevõtmist ning selle müümist ja hävitamist. Arvestades, et patrull- ja vaatlustegevuse eesmärgiks on ennetada, avastada ja tõkestada piiriülene kuritegevus ja tagada piirirežiim, on eeltoodud loetelust puudu viited väga olulistele KorS-is sätestatud erimeetmetele. Sellisteks erimeetmeteks on isiku kinnipidamine (KorS § 46), turvakontroll (KorS § 47) ja isiku läbivaatus (KorS § 48). Lisaks jõudis magistr töö autor töö koostamisel järelduseni, et käesoleval hetkel on eriseadusest puudu spetsiifilised erimeetmed korrakaitseorganitele, tegutsemiseks mehitama õhusõidukitest põhjustatud ohu korral.

Koostatud magistr töö analüüsi tulemusel, teeb autor alljärgnevad ettepanekud kehtiva regulatsiooni täiendamiseks. Tehtud ettepanekud, et ole kindlasti ainuvõimalikud lahendused vaid tulemus, milleni autor magistr töö koostamisel jõudnud on.

1. Muuta ja sõnastada Vabariigi Valitsuse 8. jaanuari 2015. aasta määruse nr 1 "Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid" § 3 lõike 2 punkti 3.
2. Kaaluda RiPS § 6 sätestatud piiririba regulatsioon muutmist, viisil mis tagaks sätete selguse.
3. Täiendada kehtivat piiririba regulatsiooni ja kehtestada Vabariigi Valitsuse tasandil piiririba sisemaapoolse külje kulgumine looduses, analoogselt ajutise kontrolljoone koordinaatide määruale.
4. Kaaluda kehtiva piirirežiimse regulatsiooni täiendamist piirivööndi regulatsiooniga, mis defineeriks piirilähedase maa-ala ulatuse seaduse tasandil. Tähistada nimetatud maa-ala looduses viitude ja tähistega ning kehtestatud regulatsioon siduda piirirahu häirivate tegevuste kooskõlastamisega.
5. Täiendada RiPS § 11⁴ regulatsiooni järgmiste riikliku järelevalve erimeetmetega, isikuandmete töötlemine jälgimisseadmestiku kasutamisega (KorS § 34), isiku kinnipidamine (KorS § 46), turvakontroll (KorS § 47) ja isiku läbivaatus (KorS § 48).
6. Kaaluda LennS-sse riikliku järelevalve erimeetme väljatöötamist, mis võimaldab korrakaitseorganil reageerida mehitama õhusõidukitest põhjustatud ohu korral.

Arvestades magistr töö mahtu keskendus magistr töö autor analüüsimisel ainult välispiiri maismaaosale ning erinevat liiki piiride ja liikmesriikide välispiiride ületamisel kasutatavate erinevat liiki tarnspordivahenditega seotud erieeskirju ning piirilt tagasisaatmist ei analüüsitud.

Loodan, et käesolev magistritöö on abiks piirirežiimsete piirangute parendamiseks Eesti õigusruumis. Ühtlasi tahan avaldada siirast tänu Tõnu Raidile ja magistritöö juhendajale Jüri Saarele, kes on olnud suureks abiks käesoleva magistritöö valmimisel.

BORDER REGIME IN THE REPUBLIC OF ESTONIA

ABSTRACT

The aim of this master's thesis was to study the border regime restrictions that are in force in Estonia, the marking of the state border, and the special state supervision measures that can be used by officials to ensure the boarder regime, including for border control and for border checks. In order to meet the research objectives, the border regime law that is in force was analysed by looking at the State Borders Act, and this was compared with the state borders acts of the Republic of Finland and the Republic of Latvia and with international and EU legislation. To fulfil the aim of the thesis, the author of the master's thesis formulated three hypotheses.

The thesis has been prepared according to the objective of the study and consists of two chapters. The first chapter provides an introductory overview of border control and of how the temporary control line between Estonia and the Russian Federation runs in the nature. The activities related to the marking, construction, and the borderline infrastructure of the temporary control line are outlined. The nature of the various border regime restrictions and the definition of the border strip are analysed and compared with the judicial areas of the Republic of Finland and the Republic of Latvia. The second chapter focuses on the checks carried out at border crossing points and the measures applied in patrols and surveillance. The application of the measures described in the Schengen Borders Code to the border checks of persons and vehicles is analysed and these are compared with the special national supervision measures. Special measures to be taken in patrol and surveillance are analysed, in particular, the use of technical and electronic means and the special measures connected to detaining a person.

EU Member States observe the Schengen judicial area while guarding and managing the state border, and their work is planned based on the EU's integrated border management principles. The main components of integrated border management are the systematic checking of persons and vehicles crossing the external borders and effective patrols and surveillance activities in areas between border crossing points. The world's changing security situation is increasingly leading to the stronger protection of the external borders of the Member States. Therefore, comprehensive measures to combat cross-border crime are very important. At the time of writing the master's thesis, Estonia does not have a constructed border strip, which by its very

nature would significantly contribute to preventing, detecting, and blocking illegal border crossings and cross-border crime.

In the framework of the master's thesis, the hypothesis that the establishment of a temporary control line between Estonia and the Russian Federation will help prevent, detect and block illegal border crossings and cross-border crime in areas not designated for border crossing was confirmed. The study first noted that it should be extremely clear where the temporary control line runs, since it is a so-called "baseline", which is the basis for border strip regulation in the inland direction and the associated border regime restrictions, which are usually related to restricting the freedom of movement of persons. The description of border section No 3 provided in the regulation of co-ordinates of the temporary control line does not correspond to the temporary control line specified by the Russian Federation in this section. This discrepancy translates to about an 80 m area in nature where illegal border crossings may be committed by mistake. However, subsequent disputes between border representatives in resolving a border dispute cannot be excluded. It is to be understood that in such cases, the individuals are not guilty, because they have not been able to foresee the correct location of the border line at the given border section, but the decision-making of the border guard of the neighbouring country is not based on this fact. According to the restrictions arising from the border regime in that border section, persons have the right to move from the transboundary waterbody coast to the border regime area that is 20 m from the temporary control line. In this section of the border, it is possible to inform individuals about the circumstances to prevent unlawful border crossings, but the necessary elements of border regime violation are not met, and it is not possible to punish individuals for violating the border regime.

The construction of the temporary control line includes the marking of the border line, the guarding of border markers as well as border control, border checks and the installation of markings that facilitate border control, the clearance and maintenance of the border strip, and the construction of the border strip using border strip elements. The marking of the temporary control line is based on the principle that the Member States have the competence for the geographical demarcation of their borders. Marking means the installation of border markers on the border line; these activities are the result of the demarcation activities following the conclusion of the border agreement. As Estonia does not have a valid border agreement with the Russian Federation, the marking of the border line with border markers takes place on the temporary control line and will not be considered as the demarcation of the state border.

The hypothesis is confirmed by the fact that after the completion of the construction of the temporary control line, the border strip will be fully covered by technical monitoring and surveillance equipment and physical infrastructure, which means that what is happening on the border can be monitored in real-time and it will be possible to respond quickly. All border strip elements planned for the border strip will consider the need for national border control and the natural conditions. The elements of the borderline include a track strip with loosened soil, a patrol track, and a fence with its components. In addition, the entire borderline is covered by a technical monitoring and security system, which is also the main element of the border strip. The construction of the temporary control line will create additional capabilities to identify cross-border low-altitude flights. Already at a time when the marking and construction of the temporary control line is in the early stages, it can be said that the number of illegal border crossers is declining.

In addition, the author of the thesis also analysed the regulation of the border strip set out in the State Borders Act within the framework of the first hypothesis and concluded that the current regulation creates major confusion in the interpreter and needs more precise wording. Extending the border strip is necessary given the specifics of the border strip in nature, the construction of a temporary control line, and subsequent activities after the border agreement. In addition, the author of the thesis proposes to define the coordinates of the inland side of the border strip at the level of the Government of the Republic of Estonia, since based on this imaginary line, the rights of persons can be restricted, and for example, it is one of the grounds for the expropriation of immovables in the public interest.

The second hypothesis concerns the definition of an area near the border in the Estonian legal system. Now, the police have the right to restrict the movement and stay of persons in an area near the border, but the extent of this area is not specified by law. There are various border regime restrictions that are mainly related to restricting movement in transboundary waterbodies. In addition, a system has been created for the approval of activities that disturb border peace that requires activities that might disturb border peace to be approved by the police. Different approvals come from specific laws. Activities that must be approved are those that are less than 5 km away from the border line. When looking at the laws of our close neighbours, they have specifically defined the extent of the area where restrictions are imposed i.e. the frontier zone in their law. The border strip is one part of the frontier zone. In addition, our close neighbours have set up a system of permits for movement in the frontier zone which is not included in the Estonian legal system.

Looking at the scope of different approvals, we can conclude that, although Estonian laws do not provide or define the extent of the area near the border, it is in most cases defined in the implementing acts of various laws through the approval of activities. The problem is the lack of clarity in places where the activities to be approved in transboundary waterbodies and on land are overlapping or are provided differently in different places. To ensure legal clarity, it is necessary to define the extent of the area near the border in the law and to organise the content of border regime restrictions in the implementing acts of the act.

In the framework of the master's thesis, the third hypothesis was also confirmed as the author found that the special state supervision measures permitted for border control and border checks are provided very narrowly in the State Borders Act. A closer analysis was conducted on the use of technical and electronic means and special measures related to the detention of a person. The analysis also examined obligations for border checks conducted on persons resulting from EU law obligations and compared it to the Law Enforcement Act and the State Borders Act. The author of the thesis states that EU law regulates much more clearly and more specifically the identification of identity than it is laid down in the Law Enforcement Act.

Principles for the use of technical and electronic means in the State Borders Act and in the EU recommendations differ significantly from the principles for using the monitoring equipment provided by the Law Enforcement Act. In particular, what concerns the notification of the public of the use of monitoring equipment. However, the different legal orders do not rule out the fact that the use of tracking equipment under the Law Enforcement Act would not be appropriate. This principle must be followed in particular in patrolling vehicles.

The application of the special measures used in patrol and surveillance activities for border control shall be based, as a rule, on the provisions of the State Borders Act and of other specific laws (Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act). Pursuant to the State Borders Act, interviews, requests for documents, identification of identity, stopping of a vehicle, inspection of a movable, taking a movable into storage and its sale and destruction can be carried out. However, given that the purpose of patrols and surveillance is to prevent, detect, and block cross-border crime and border crossings at locations and times not meant for it, and to ensure border regime, the previous list lacks references to the very important special measures provided for in the Law Enforcement Act. Detention of a person (section 46 of the Law Enforcement Act), security check (section 47 of the Law Enforcement Act) and examination of

a person (section 48 of the Law Enforcement Act). In addition, the author of the thesis concluded that there are currently no specific special measures in the specific law to deal with the danger posed by unmanned aerial vehicles.

As a result of the analysis conducted as part of the dissertation, the author makes the following proposals to supplement the current regulations. These proposals are definitely not the only possible solutions, but the result that the author has reached when writing the master's thesis.

1. Amend and formulate Section 3 (2(3)) of the Regulation of the Government of the Republic of Estonia "Coordinates of the Temporary Control Line between the Republic of Estonia and the Russian Federation" of 8 January 2015.
2. Consider amending the border strip regulation provided for in section 6 of the State Borders Act to make the provisions clearer.
3. Supplement the current regulation of the border strip and to establish where the inner side of the border runs at the level of the Republic of Estonia, analogous to the regulation of the coordinates of the temporary control line.
4. Consider extending the existing border regime regulation with the frontier zone regulation that would define the extent of the area near the border in law. Indicate this area of land in the nature with signposts and marks and link the established regulation with the approval of activities disturbing border peace.
5. Supplement the regulations of section 11⁴ of the State Borders Act with the following special state supervision measures: processing of personal data by using monitoring equipment (section 34 of the Law Enforcement Act), detention of a person (section 46 of the Law Enforcement Act), security check (section 47 of the Law Enforcement Act), and examination of a person (section 48 of the Law Enforcement Act).
6. Develop a special state supervision measure for the Aviation Act that will allow the law enforcement authorities to respond to the danger posed by unmanned aerial vehicles.

I hope that this master's thesis will help to improve border regime restrictions in the Estonian legal system and confirms the necessity of constructing a temporary control line.

Annika Lauk

23.04.2018

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: 2004
2. E. Rebo. Ukraina ja Gruusia on hoiatuseks, mis juhtub, kui piiri valmis ei ehita. - Eesti Päevaleht 12.02.2018.
3. Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid eelnõu seletuskiri. - <http://eelvoud.valitsus.ee/main#M2lhy3fi>, 13.02.2018.
4. Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu" ja "Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu" ratifitseerimise seaduse eelnõu 108 SE - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud>, 17.02.2018.
5. Euroopa Komisjon. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union. 05.2002. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0233>, 12.02.2018.
6. Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa rände tegevuskava rakendamise eduaruanne COM (2018) 250, 14.03.2018. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1522842280763&uri=CELEX:52018DC0250>, 04.04.2018.
7. Euroopa Liidu Nõukogu 7864/09 19.03.2009, SCH-EVAL AL48, FRONT 21, COMIX 252, Euroopa Liidu ajakohastatud Schengeni kataloog, mis käsitleb välispiiride kontrolli, tagasisaatmist ja tagasivõtmist. - <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%207864%202009%20INIT>, 12.01.2018.
8. European Presidency conclusions. European Council Meeting in Laeken 14.-15.12.2001 - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf, 12.02.2018.
9. Frontex. Border Surveillance Best Practice and Guidelines Frontex. Warsaw: Frontex 2017.
10. Frontex. Common Integrated Risk Analysis Model 2.0: Frontex, 2012.
11. Frontex. Handbook on Impostor Risk Profiles: Frontex, 2017.
12. Frontex. VEGA käsiraamat Lapsed lennujaamades: Frontex, 2017.
13. G. Noll. Vedsted-Hansen J. Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies. The EU and Human Rights. Somerset: Oxford University Press, 1999.

14. I. Brownlie. Principles of Public International Law: Oxford University Press 2002.
15. J. Breival. Magistritöö. Schengeni kompensatsioonimeetmed: rakendamine ja efektiivsus piirikontrolli taastamise näitel. Sisekaitseakadeemia: 2011.
16. J. Jäätma. Doktoritöö. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
17. J. Koebler. The Lithuanian Mob Was Smuggling Cigarettes Into Russia with a Drone. – Motherboard, 16.05.2014.
18. K. Kressa. Soome siseministeerium tahab anda politseile õiguse droone alla tulistada. – Delfi, 17.03.2018.
19. K. Sarap, G. Sein. Droonide lend üle seaduste. – Geenius, 17.11.2017.
20. Kaitsepolitseiamet. Kaitsepolitseiameti aastaraamat: Kaitsepolitseiamet 2014.
21. Kaitsepolitseiamet. Kaitsepolitseiameti Aastaraamat: Kaitsepolitseiamet 2017.
22. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri 49SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4>, 17.03.2018.
23. M. Laaring jt (toim). Korrakaitseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.
24. M. Laaring. Doktoritöö. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015 lk 32.
25. Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse 416 SE seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fe51cb57-aaa8-4017-b58e-7279c9dd1377/Politsei%20ja%20piirivalve%20seaduse%20ning%20päästeteenistuse%20seaduse%20muutmise%20seadus>, 16.03.2018.
26. Press service of the State Border Guard Service. A batch of contraband cigarettes and drone were seized on the border with Slovakia. – Uzhgorod, 14.10.2017.
27. Siseministeerium. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 alamprogrammi „Tõhusam piirihaldus“. - <https://www.siseministeerium.ee/et/ministeerium/arengu-ja-tegevuskavad>, 12.02.2018.
28. Vabariigi Valitsuse 8.01.2015 määruse nr 1 „Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid” muutmise eelnõu. – <http://eelnoud.valitsus.ee/main#TfV10LVu>, 13.02.2018.
29. Vabariigi Valitsuse määruse „Välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus“ eelnõu seletuskiri. – <http://eelnoud.valitsus.ee/main#6iU91zma>, 16.02.2018.

30. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 punkt 10.8 – ehitame välja Eesti idapiiri. - <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/valitsuse-tegevusprogramm-0>, 12.02.2018.
31. Välisluureamet. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas: Välisluureamet 2018.
32. Õiguskantsleri ettekanne. Seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega. 30.09.2004. - RTL 2004, 131, 2029.
33. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017

Kasutatud õigusaktid

34. Asjaõigusseadus. - RT I, 25.01.2017, 5.
35. Border Guard Act. 578/2005. - <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2005/en20050578>, 21.02.2018.
36. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. - RT I, 04.07.2017, 28.
37. Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline riigipiiri taastamise leping. – RT II 1994, 27, 104.
38. Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid. VVm 08.01.2015 nr 1. - RT I, 13.01.2015, 15.
39. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
40. Euroopa Liidu kodaniku seadus. - RT I 2006, 26, 191.
41. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimise lepingu konsolideeritud versioon. 26.10.2012. – ELT C326/47.
42. Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EL) nr 1053/2013, 7.10.2013, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis* kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee. – ELT L 295/27.
43. Euroopa Nõukogu direktiiv (EÜ) 2004/82, 29.04.2004, veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid. – ELT L 261/24.
44. Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) 2252/2004, 13.12.2004, liikmesriikide poolt väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite kohta. – ELT L 385/1.
45. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EÜ) 2008/115, 16.12.2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT L 348/98.

46. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/399, 9.03.2016, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) – ELT L77/1.
47. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2017/458, 15.03.2017, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiril. - ELT L74/1.
48. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 206/1624, 14.09.2016, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/399 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004 ning nõukogu otsus 2005/267/EÜ. – ET L 251/1.
49. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) 216/2008, 20.02.2008, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 91/670/EMÜ, määrus (EÜ) nr 1592/2002 ning direktiiv 2004/36/EÜ. – ETL L71/1.
50. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) 1987/2006 20.12.2006, mis käsitleb teise põlvkonna (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist. – ELT L 381/4.
51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 767/2008, 09.06.2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus). – ELT L 218/60.
52. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 28.12.2017, 21.
53. Isikut tõendavate dokumentide seadus. – RT I, 22.03.2017, 3.
54. Jälgimisseadmetiku kasutamisest avalikkuse teavitamise kord. VVm 19.06.2014 nr 86. - RT I, 26.06.2014, 2
55. Karistusseadustik. - RT I, 30.12.2017, 29.
56. Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I, 25.01.2017, 8.
57. Kokkulepe Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vahel piiriesindajate tegevusest. VVvl 20.12.1996 - RT II 1997, 2, 6.
58. Korrakaitse seadus. - RT I, 02.12.2016, 6.
59. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 05.12.2017, 8.
60. Lennuameti üldkorralduslik ettekirjutus 09.06.2015 nr 4.1-7/15/33. – https://www.ecaa.eu/sites/default/files/uke_mos_nr33_2015.pdf, 25.03.2018.
61. Lennundusseadus. - RT I, 07.03.2018, 2.
62. Lennupiirangud ja piirangud riiklikule õhusõidukile lennuks ülehelikiirusel. VVm 11.05.2004 nr 189. - RT I 2004, 43, 302

63. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ET C 306/1.
64. Meresõiduohutuse seadus. – RT I, 05.04.2016, 3.
65. Norra Kuningriigi ja Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu (NSVL) vahelise 19.12.1984 piiri redemarkeerimise kokkuleppe. – Koopia originaal dokumendist Eesti ja Venemaa Föderatsiooni piiri läbirääkimiste tehnilise komisjoni liikme Tõnu Raidi valduses.
66. On the State Border of the Republic of Latvia 02.12.2009 189 (4175). - <https://likumi.lv/ta/en/id/201364-on-the-state-border-of-the-republic-of-latvia> (21.02.2018).
67. Piirimärkide kuju, elemendid ja mõõtmed ning nende paigaldamise kord. VVm 24.09.2015 nr 95. - RT I, 29.09.2015, 3.
68. Piirirežiimi eeskirja kinnitamine. VVm 17.09.1997 nr 176. - RT I, 06.07.2016, 35.
69. Politsei ja piirivalve seadus. - RT I, 06.07.2017, 6.
70. Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid. VVm 25.06.2002 nr 205. - RT I, 10.05.2016, 26.
71. Regulations Regarding the State Border Strip, the Borderland and the Border Area, as well as Samples of Indication Signs and Information Signs of the Border Area, the Borderland and the State Border Strip, and the Procedures for Installing Them. Republic of Latvia cabinet 14.08.2012 nr 550. – <https://likumi.lv/doc.php?id=201364>, 14.02.2018.
72. Riigipiiri seadus. – RT I, 16.06.2017, 27.
73. Riigipiiri valvamist, piirikontrolli ja piirirežiimi tagamist hõlbustavate märkide kuju, konstruktsioonid, elemendid ja mõõtmed ning nende paigaldamise kord. SMm 06.05.2015 nr 28. - RT I, 08.05.2015, 11.
74. Schengeni Konventsioon, 14.06.1985, millega rakendatakse 14.06.1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta, 22.09.2000. – ELT L239/19.
75. Veeseadus. - RT I, 04.07.2017, 50.
76. Venemaa Föderatsiooni presidendi 18.06.1994 ukaas nr 1275 ja Venemaa Föderatsiooni Valitsuse rakendusakt 18. juuli 1994 nr 823, mis kirjeldab ühepoolset piiri märkimist Venemaa Föderatsiooni Eesti lõigul. – Koopia originaalist autori valduses.
77. Välismaalaste seadus. – RT I, 04.07.2017, 123.
78. Välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus. VVm 17.03.2016 nr 33. - RT I, 18.03.2016, 13.

79. Välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni reisidokumendi tunnustamise kord. VMm 10.06.20018 nr 6. - RT I, 07.04.2015, 3.
80. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. –RT I, 28.11.2017, 32.
81. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. - RT I, 28.11.2017, 33.

Kasutatud kohtupraktika

82. RKHKm 3-3-1-7-97.
83. RKKKo 3-1-1-70-09.
84. RKHKo 3-3-1-43-12.
85. RKHKo 3-3-1-44-10.
86. RKHKo 3-2-1-38-04.

Kasutatud elektroonilised allikad

87. Maaamet xGis. -
http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=UU41&user_id=at&bbox=702055.459424897,6389880.16067172,704079.087949963,6391055.86576157&LANG=1
(13.02.2018).
88. Meetodite kirjeldus erinevate seadmete tootjate kodulehtedelt -
<https://openworksengineering.com/skywall>; <https://openworksengineering.com/>; <https://www.enterprisecontrol.co.uk/>, 02.04.2018.
89. Lennuamet. Mehitama õhusõidukid sealhulgas droonid. Lennuamet -
<https://www.ecaa.eu/et/lennundustehnika-ja-lennutegevus/mehitamata-ohusoidukid-sealhulgas-droonid>, 25.03.2018.
90. Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaat. iFADO intranet False and Authentic Documents Online. - <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86608953-fc65-46b7-8b0d-af354cfdbe82/language-en>, 02.04.2018.

Avaldamata allikad

91. Euroopa Komisjon. Soovitus, millega kehtestatakse ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)", mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril. K5186.. C (2015) 3894, 06.11.2006. – Autori valduses.

92. Intervjuu A. Kõssiga, 14.03.2018. – Autori valduses.
93. Intervjuu P. Järvpõlluga 15.03.2018. – Autori valduses.
94. Intervjuu T. Raidiga, 14.03.2018. – Autori valduses.
95. Piirivalveameti peadirektori 20.04.2006. aasta käskkiri nr 159 „Kontrolljoone koordinaatide kinnitamine“. – Autori valduses
96. Politsei- ja Piirivalveameti kiri Siseministeeriumile. “Ettepanek riigipiiri seaduse muutmiseks“. 11.07.2017, 1.2-3/37-1. – Autori valduses.
97. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.09.2014 käskkiri nr 1.1-1/247 „Põhimääruste kinnitamine“. – Autori valduses.

Lisa 1. Politsei- ja Piirivalveameti statistika

Läbiviidud menetlusi § alusel.	2013.a	2014.a	2015.a	2016.a	2017.a
RiPS § 17 ¹	260	169	168	157	168
RiPS § 17 ²	90	94	135		57
RiPS § 17 ³	0	0	1	0	0
RiPS § 17 ⁴	7	16	17	17	21
KarS § 258 lg 1	83	53	52	54	28
KarS § 258 lg 2	0	0	0	0	0
KarS § 258 lg 3	0	0	0	0	0
KarS § 259 lg 1	1	0	13	14	7
KarS § 259 lg 2	9	6	0	0	0

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Kui palju ebaseaduslikke piiriületajaid tabati ja millised on peamised eksimuse põhjused esinemise sageduse järjekorras?

	2013	2014	2015	2016	2017
Juhtumite arv/isikuid	215 juhtumit 384 isikut	160 juhtumit 259 isikut	188 juhtumit 292 isikut	136 juhtumit 228 isikut	106 juhtumit 182 isikut
Eksimuse peamised põhjused, esinemise sageduse järjekorras	1.Puhke- ja vabaaja ning majanduslik tegevus 2.Ebaseaduslik ränne	1.Puhke- ja vabaaja ning majanduslik tegevus 2.Ebaseaduslik ränne	1.Puhke- ja vabaaja ning majanduslik tegevus 2.Ebaseaduslik ränne	1.Puhke- ja vabaaja ning majanduslik tegevus 2.Ebaseaduslik ränne	1.Puhke- ja vabaaja ning majanduslik tegevus 2.Ebaseaduslik ränne

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Puhke- ja vabaaja ning majandusliku tegevuse alla kuuluvad näiteks sellised juhtumid, kus kalurid (peamiselt Peipsi järel) või marjakorjajad eksivad navigatsioonivea vm tõttu. Selliste juhtumite arv on viimastel aastatel vähenenud.

Riigipiiri seaduse § 9⁶ lg 5 alusel registreeriti piiriveekogule minekuid ja sealt tagasi tulekuid 2017 aastal – 139 737.

Mehitamata õhusõidukeid märgati riigipiiri ääres asuval piirangualal 2017. aastal 26 korral, isik tuvastatud 3 korral. 2016. aastal märgati mehitamata õhusõidukeid riigipiiri ääres asuval piirangualal 22 korral, isik tuvastatud 2 korral.

Piirivahejuhtum piiriesinduses – Eesti- Vene piiril või selle vahetus läheduses asetleidnud sündmus millega kaasnes Eesti ja Venemaa õigusaktide rikkumine (piirirežiimi rikkumine) või muu sündmus, mis avaldab mõju piirirežiimi tagamisele.

LIHTLITSENTS

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Annika Lauk 02.10.1983

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Piirirežiimi tagamine Eesti Vabariigi“, mille juhendaja on *PhD* Jüri Saar,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinn, 23.04.2018